

Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración / compilado por Carla Morasso y Gisela Pereyra Doval. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2012. E-book .

ISBN 978-950-673-982-9

1. Política Internacional. I. Morasso, Carla, comp. II. Pereyra Doval, Gisela, comp. CDD 327.1

Los capítulos de este libro han sido previamente evaluados por el sistema de referato ciego simple.

Indice

Presentación

Carla Morasso	
Gisela Pereyra Doval.....	5

Parte I: Cooperación Sur-Sur e Integración

Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur

Gladys Lechini.....	13
---------------------	----

IBSA -India, Brasil y Sudáfrica-: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado

Clarisa Giaccaglia.....	27
-------------------------	----

Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA

Maj-Lis Follér.....	49
---------------------	----

La agricultura en la agenda de Cooperación argentino-sudafricana

Carla Morasso.....	69
--------------------	----

Relaciones Argentina-Sudeste de Asia: vínculos comerciales y políticos contemporáneos (2003-2011)

María Florencia Rubiolo	83
-------------------------------	----

UNASUR, ALBA y Mercosur y sus correlatos de Cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios?

Sergio Caballero Santos.....	93
------------------------------	----

Parte II: Argentina y Brasil en el mundo

Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001

Alejandro Simonoff.....	105
-------------------------	-----

Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011)

María del Pilar Bueno.....133

Las controversias internacionales de la República Argentina en materia de inversión (2002-2010)

José Fernández Alonso.....155

Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula

Gisela Pereyra Doval

Esteban Actis.....175

A inserção do Estado Brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares: uma análise à luz das relações Brasil-Argentina

Marcos Valle Machado da Silva.....199

Presentación

El mundo está atravesando un período de transformaciones entre las cuales se destaca la emergencia de países en desarrollo como actores con capacidad de influencia en el sistema internacional. Mientras que los países desarrollados atraviesan, por diversas razones, una desaceleración de su actividad económica, países que hace una década conformaban la periferia presentan hoy tasas de crecimiento ascendentes y aumentan sus capacidades relativas de negociación internacional, tal el caso de Brasil, India, China, Sudáfrica, Turquía, Argentina o Indonesia.

En el marco de esta reconfiguración internacional, los vínculos Sur-Sur comenzaron a dinamizarse en términos alternativos a los esquemas de relaciones Norte-Sur, dando lugar a un reposicionamiento de la Cooperación Sur-Sur en la agenda mundial. A raíz de ello, los académicos de distintos centros de estudio alrededor del mundo retomaron las indagaciones sobre este fenómeno que, si bien nació en la década del cincuenta, develó nuevos aspectos en el Siglo XXI.

A raíz de ello, se iniciaron debates sobre la Cooperación Sur-Sur como una herramienta de política exterior con carácter transformador de los países en desarrollo. Preguntándose sobre las dimensiones e implicancias del fenómeno comenzaron a trabajar los miembros de la “Red temática para el desarrollo del estudio sobre mecanismos de cooperación entre países del tercer mundo: La Cooperación Sur-Sur”. ¿Es la Cooperación Sur-Sur un concepto apropiado para comprender los vínculos entre América Latina, África y Asia?, ¿Cuáles son las condiciones sistémicas que permiten la re-emergencia de la Cooperación Sur-Sur?, ¿Cuáles son las motivaciones que impulsan a los gobiernos a buscar alianzas con sus pares del hemisferio Sur?

Si bien los académicos participantes de la Red mantenían vínculos de larga data en torno al estudio de las Relaciones Internacionales y de problemáticas africanas, durante 2010 tuvieron la posibilidad de formalizar el interés compartido sobre la Cooperación Sur-Sur. Ese año, la Escuela de Relaciones Internacionales y el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y el Máster y Doctorado en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), se presentaron a la séptima convocatoria “Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias”, realizada por el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación.

Entendiendo que las Relaciones Internacionales como disciplina exige la permanente actualización y profundización de la información, y que a ello contribuye el intercambio académico crítico, los miembros de la Red se propusieron fortalecer sus vínculos inter-institucionales y fomentar las líneas de estudio e investigación sobre la Cooperación Sur – Sur. Estos objetivos fueron alcanzados a través de varios encuentros académicos y actividades de profundización temática.

La primera reunión entre profesores e investigadores tuvo lugar en la ciudad de Rosario, entre el 3 y el 4 de agosto de 2010, cuando académicos de las tres instituciones se dieron cita en el Workshop “Estrategias de inserción internacional en el Siglo XXI: cooperación Sur-Sur, cooperación triangular e

integración regional". En esta instancia, a través de las exposiciones, se realizó una puesta en común de las principales líneas de investigación trabajadas en cada institución.

Un nuevo encuentro entre los miembros de la Red se efectuó en el Seminario Internacional "Como se formou o mundo dos nossos dias: da expansão européia à globalização (conflitos, resistências e desenvolvimento desigual – o caso da América Latina)", organizado por el Instituto de Relações Internacionais (IREL) de la Universidad de Brasilia en asociación con las universidades partes el 7 de noviembre de 2011. Cabe señalar que el seminario fue realizado en Brasil debido al interés que mostraron los colegas brasileños por el trabajo desarrollado por la Red y la posibilidad de sumarse a la misma. En esta ocasión, los documentos trabajados giraron en torno a las visiones actuales sobre la teoría de las Relaciones Internacionales, con foco en los conceptos creados desde y para el Sur, los principales cambios en la política internacional contemporánea y los afrodescendientes en Latinoamérica.

Finalmente, el 23 de marzo de 2012 se realizaron en la sede del CEA en Córdoba las Jornadas de Debate "El Sur mirando el Sur. Trayectorias y desafíos desde el Sur", donde se presentaron ponencias relativas a la Cooperación Sur-Sur, la integración regional, el interregionalismo, las relaciones entre América Latina y el Mundo Árabe y la diáspora africana y los Afrodescendientes en Sudamérica.

Los debates surgidos en los encuentros científicos fueron complementados con actividades de intercambio de profesores e investigadores, que dieron lugar a espacios de profundización temática en Argentina, Brasil, España e Italia. De este modo, se avanzó en la producción de conocimientos sobre la lógica de relaciones Sur-Sur y las características de sus actores, lo cual fue de suma relevancia considerando la ausencia de estudios sistemáticos sobre los lazos entre América Latina, África y Asia y la prevalencia de fuentes exógenas de información. Asimismo, se quiere aquí destacar el impacto que estas acciones tuvieron sobre los alumnos de grado y posgrado que participaron de los cursos y conferencias, los cuales tuvieron la oportunidad de redescubrir las problemáticas del Sur y revalorizar la importancia de los vínculos Sur-Sur en el estudio de las Relaciones Internacionales.

Entre las acciones desarrolladas cabe señalar que en la UAM la Dra. Lechini, docente e investigadora de la UNR, dictó el curso "La cooperación Sur-Sur en las agendas externas de Argentina y Brasil" para los estudiantes del Máster en Relaciones Internacionales y Estudios africanos así como dos conferencias en la Università degli Studi Di Napoli "L'Orientale" de Italia. Asimismo, el Dr. Antonio Carlos Lessa, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales (IREL) de la Universidad Nacional de Brasilia brindó el curso de perfeccionamiento "Las relaciones internacionales de Brasil pos segunda guerra mundial" en el Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR y formó parte del jurado de las tesis de doctorado de dos de los miembros del equipo de investigación de Rosario. También se destaca que en el marco de la carrera de grado de Relaciones Internacionales de la UNR, los miembros rosarinos de la Red dictaron el seminario curricular "Las relaciones Sur-Sur en el sistema internacional". En dicho espacio de formación se promovió entre alumnos de grado el análisis sobre las problemáticas de los países en desarrollo desde una visión crítica del eurocentrismo predominante en el estudio de la disciplina.

Finalmente, y como parte de las actividades previstas para la Red, se presenta esta compilación de trabajos que representan parte de los resultados obtenidos y reflejan las temáticas en las cuales se especializa cada centro parte. Mientras que los miembros madrileños se abocan a los estudios sobre la integración y las problemáticas africanas, los cordobeses se centran en los estudios sobre

las relaciones de América Latina con Asia y Medio Oriente y la cuestión de los afrodescendientes, y los especialistas rosarinos estudian, en particular, las políticas exteriores de Argentina y Brasil y la Cooperación Sur-Sur.

Siguiendo las líneas de investigación de las instituciones parte y continuando con los principales ejes de discusión que ordenaron los encuentros de la Red, el libro se organiza en dos partes. La primera se centra en las problemáticas de la Cooperación Sur-Sur y la Integración y la segunda se enfoca en la inserción internacional de Argentina y Brasil.

De esta forma, en el primer artículo, “Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur”, Gladys Lechini analiza la emergencia del “Sur” en el sistema internacional para reposicionarlo como un núcleo temático con miras a generar nuevas perspectivas científicas que escapen al andamiaje eurocéntrico del mainstream de las Relaciones Internacionales. A lo largo del trabajo da cuenta de los cambios que sufrieron los conceptos de “Sur” y “Cooperación Sur-Sur”, cuyas variadas aristas lo han centrado en los debates acerca del nuevo lugar de los países en desarrollo en la reestructuración del orden global. Continuando con el análisis sobre los cambios en el sistema mundial, Clarisa Giaccaglia aborda la coordinación política desarrollada en los ámbitos multilaterales globales y la cooperación sectorial de tres países emergentes en “IBSA -India, Brasil y Sudáfrica: una iniciativa de cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado”.

Posteriormente se presentan dos estudios de caso sectoriales de Cooperación Sur-Sur que ejemplifican las políticas hacia los países africanos desarrolladas por Argentina y Brasil. En “Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA”, Maj-Lis Follér se ocupa de precisar cómo la experiencia de una política pública exitosa brasileña se transfiere al continente africano. Por su parte, Carla Morasso, analiza las particularidades de un proyecto de asistencia técnica en materia de producción agrícola en el artículo “La agricultura en la agenda de cooperación argentino-africana. La tecnología argentina en los campos sudafricanos”. Los actuales vínculos Sur-Sur argentino-asiáticos son presentados por María Florencia Rubiolo en “Relaciones Argentina-Sudeste de Asia: vínculos comerciales y políticos contemporáneos (2003-2011)”. En este trabajo se observa cómo, ante restricciones en los patrones de relacionamiento tradicional con los países occidentales, Argentina encuentra socios alternativos en el Sudeste Asiático, si bien el bajo perfil que mantienen estas políticas no los posicionan en el tope de la agenda Sur-Sur del país. La primera sección de este libro se cierra con un artículo de Sergio Caballero Santos que reflexiona sobre el solapamiento de los esquemas de integración en Sudamérica. “UNASUR, ALBA y MERCOSUR y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios?” plantea los desafíos y sinergias inherentes a la multiplicidad de iniciativas regionales que en última instancia se basan en decididas apuestas a favor de la coordinación de políticas en el Sur.

La segunda parte del libro, dedicada a comprender el lugar en el cual se encuentran Argentina y Brasil en el mundo, comienza con un trabajo de Alejandro Simonoff, “Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001”, que brinda un panorama de las estrategias internacionales adoptadas por los sucesivos gobiernos nacionales tomando como variables principales las relaciones con Brasil y Estados Unidos.

Profundizando el estudio sobre el comportamiento argentino en el mundo, se presentan dos artículos que analizan las políticas del país sobre dos temas que marcaron la agenda internacional argentina durante la última década: el medio ambiente y las inversiones extranjeras. En “Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011)”, María del Pilar Bueno plantea los cambios y continuidades de los posicionamientos argentinos en la agenda ambiental internacional. En tanto, José Fernández Alonso examina las demandas iniciadas por los inversores transnacionales contra Argentina tras el colapso del régimen de la convertibilidad y las respuestas brindadas por el país en su artículo “Las controversias internacionales de la República Argentina en materia de inversión (2002-2010)”.

De la política exterior brasileña se ocupan Gisela Pereyra Doval y Esteban Actis en el capítulo “Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula”. A través de un análisis transversal exponen el modo en que la política exterior es parte de una estrategia consensuada y continuada a lo largo del tiempo para alcanzar el desarrollo económico independientemente en distintos contextos históricos y de acuerdo a diferentes modelos económicos.

Finalmente, en “Lecturas sudamericanas de los levantamientos árabes: primeras interpretaciones y posicionamientos”, Juan José Vagni advierte sobre las diversas miradas con las cuales fueron percibidos por medios de comunicación e intelectuales los levantamientos de la Primavera Árabe en Sudamérica así como también sobre los diferentes posicionamientos y medidas políticas que adoptó cada gobierno sudamericano según sus intereses en la región.

Tanto los capítulos presentados como el trabajo de intercambio realizado a partir de la Red nos permiten reflexionar sobre algunas conclusiones. En primer lugar, que es relevante avanzar en las investigaciones sobre la Cooperación Sur-Sur dado que mundialmente está siendo discutida y aplicada en el terreno de las políticas públicas de los países del Sur como una herramienta para el desarrollo. En segundo lugar, que la Cooperación Sur-Sur no es una temática privativa de los académicos de los países en desarrollo, sino que, por el contrario, desde diversos países centrales se ha demostrado un gran interés sobre el tema. En este sentido, no sólo los colegas de España han contribuido con artículos y ponencias, sino que, como especificamos anteriormente, se han realizado intercambios con Italia para dictar conferencias sobre el tema y, desde Suecia, la Dra. Maj-Lis Follér ha apoyado el proyecto con un artículo de su autoría. La conclusión más interesante a la que arribamos en este sentido es que las distintas visiones sobre la Cooperación Sur-Sur no están relacionadas solamente con el lugar desde donde se observa el fenómeno, sino también con qué espíritu crítico se piensa.

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con la conclusión previa, como se puede observar en los trabajos presentados, el tópico puede ser analizado bajo distintas ópticas y aristas. De esta forma, el examen de temáticas tan disímiles, como el abordaje académico del concepto o estudio sobre la coordinación de acciones en diversas materias, ya sea agricultura, salud, medio ambiente o integración, puede brindarnos resultados tan interrelacionados como disímiles. Esto nos permite afirmar que, a pesar de lo mucho que se ha escrito y estudiado sobre el fenómeno de la Cooperación Sur-Sur, el mismo es tan complejo que aún se hace necesario recorrer muchos caminos. En este sentido, esperamos que este libro contribuya al entendimiento sobre las oportunidades y desafíos que presenta la Cooperación Sur-Sur y sea de utilidad para todos aquellos involucrados en el tema.

Finalmente, expresamos nuestro especial agradecimiento a la Secretaría de Políticas Públicas del Ministerio de Educación de la Nación Argentina y a la Universidad Nacional de Rosario, instituciones que facilitaron el desarrollo de las actividades académicas mencionadas, permitiendo la consolidación de la Red interuniversitaria e interregional y la edición conjunta de la publicación que aquí se presenta.

Carla Morasso
Gisela Pereyra Doval



Primera Parte

Cooperación Sur-Sur e Integración



Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur

Gladys Lechini



Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur

Gladys Lechini*

Resumen: La Cooperación Sur-Sur ha sido entendida en diversas formas y comprende variadas aristas y dimensiones. El presente artículo se propone arrojar luz sobre el concepto y su aplicación, examinando las diferentes modalidades y contenidos que se le han asignado a lo largo del tiempo, en tanto fueron cambiando las miradas sobre el Sur y sus potencialidades. Finalmente, presenta consideraciones sobre las políticas de Cooperación Sur-Sur desarrolladas por Argentina y Brasil.

Palabras Claves: Cooperación Sur-Sur – Argentina – Brasil – Sur Global

El siglo XXI está mostrando la vuelta de la Cooperación Sur-Sur a la agenda internacional. Luego de una década donde el neoliberalismo auspiciado por gran parte de los países desarrollados del Norte fue promovido como pensamiento único -respaldando los planes de ajuste estructural promocionados por las instituciones financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)(1) -, el péndulo ha vuelto a orientar su mirada hacia el Sur.

Junto a este “revival” o quizás por ello, la Cooperación Sur-Sur se ha revitalizado y a la vez convertido en un término comodín, siendo utilizada con variado contenido e intencionalidad. Es por ello que el objetivo de este trabajo es situar “el SUR”, así como describir y contextualizar la Cooperación Sur-Sur, para reposicionar un núcleo temático que abra perspectivas para el desarrollo de nuevas líneas de investigación y de acción, en contraposición a las miradas eurocéntricas del “mainstream”.

El surgimiento de las relaciones internacionales como una ciencia social (norte) americana a mediados del siglo XX llevó a una dependencia muy notable de los estudios realizados en los Estados Unidos y en menor medida en Europa, desmereciendo o desconociendo los esfuerzos -muchas veces desarticulados- de América Latina y de la periferia, para generar sus propias visiones desde una posición “no central”. De este modo, la producción de conocimiento en el Norte y su traslado automático y acrítico a los países del Sur fue “formateando” el modo de validación del conocimiento científico, teoría y práctica, condicionando la manera de entender el mundo, las sociedades y sus problemas. Habida cuenta que la opinión de una minoría que concentraba el poder dominaba al mundo, dentro y fuera de las universidades, nuestra región latinoamericana tuvo dificultades para formular alternativas teóricas y diseñar políticas diferentes a los discursos hegemónicos.

Como en la actualidad la correlación de fuerzas internacionales está siendo sometida a muchas presiones, se presentan nuevas oportunidades para repensar la inserción de nuestras sociedades. De ahí la necesidad presente de descolonizar y reestructurar las ciencias sociales a través de la interacción de estudiosos de todos los climas y perspectivas, para apuntar a una ciencia social más multicul-

*- Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales, UNR. Magister en Ciencias Sociales FLACSO, Dra. en Sociología, Universidad de Sao Paulo. Profesora titular de RRRII y Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRRII de la UNR. Investigadora del CONICET. Directora Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Directora de Proyectos del CERIR.

1- Las condicionalidades llegaron al África a través del Informe Berg de 1981 (“Berg Report: Towards Accelerated Development in Sub-Saharan Africa”) y del llamado Consenso de Washington (documento elaborado por John Williamson en 1989 titulado “What Washington Means by Policy Reform”). Aunque inicialmente este paquete de medidas económicas fue pensado para los países de América Latina, con los años se convirtió en un programa general).

tural, tomando como contribuciones el Informe Gulbenkian (Wallerstein, 1996) y la obra compilada por Lander (2000) sobre la Colonialidad del Saber⁽²⁾, entre otras aportaciones significativas que hoy siguen teniendo vigencia.

Estos esfuerzos tienen sus antecedentes en los setenta, cuando se comenzó a discutir en América Latina la adopción acrítica del conocimiento producido en los países centrales y a reconocer la arrogancia de aplicar lo particular (Occidente) a lo universal. El resultado fue la apertura de un proceso de cuestionamiento a las ciencias sociales como eurocéntricas y parroquiales. En esta línea Quijano (2000) afirmaba que el mundo moderno se había construido a partir de la colonialidad del poder, sobre la base de historias contadas desde un solo lado, suprimiendo otras memorias. Un abordaje similar plantea la obra compilada por Daniel Mato (2001), en la cual se advierte sobre la visión de los académicos de los países centrales, quienes asumen que lo que sucede en sus propios ámbitos sociales es universalmente representativo, olvidándose que existen otros espacios en el mundo y que sus posiciones están afectadas por los contextos institucionales y sociales en los cuales desenvuelven sus prácticas. Por ello, se resalta el valor de hacer visibles las marcas de origen, las reflexiones en torno al lugar desde donde se enuncian y el contexto a partir del cual se producen las ideas. De ahí la relevancia de preguntarnos sobre nuestro contexto: el Sur.

El Sur, ¿Global?

El concepto Sur surgió para referirse a los países periféricos situados al Sur de los países centrales, desarrollados, del llamado “Occidente”, que se ubican geográficamente en el Norte. La idea del Otro como ser colonizado y subdesarrollado fue de alguna manera uno de los conectores entre los países del Sur.

Frente al “desarrollo” representado por el “Norte”, apareció el “Sur” para referir a la periferia del sistema, al otro lado de su centro, del cual se distingue y al cual le es funcional. “(...) el concepto Sur es un continuo permanente en respuesta al Norte; no hay una línea que haga tabula rasa a la historia” (García, 2011: 234). Por otra parte, cabe agregar que a categoría “Sur” comenzó a ser utilizada por el Norte en el llamado Informe Brandt (Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur) en 1983 (3).

El Sur se fue afianzando como un concepto polifacético, político-ideológico y económico. Como realidad, se conformó por un grupo de países periféricos y en desarrollo, compartiendo similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos. Sin embargo ellos no constituyen un grupo homogéneo, en función de sus particulares realidades: poseen diferencias socio-económicas, político-culturales entre sus contextos locales y regionales.

Inicialmente, el Sur comprendió a un grupo de países que habían sufrido situaciones de colonialismo y dominación por parte de las metrópolis europeas y que habían accedido más tarde a la independencia (América Latina en el Siglo XIX y África y Asia a mediados del XX). Por ello el Sur surgió mar-

2- Para más detalles ver Lechini (2009).

3- Esta Comisión fue creada a sugerencias del presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara, en 1977. Integrada por altas personalidades políticas y académicas del ambiente internacional, intentaba plantear soluciones a la difícil situación del mundo de entonces, donde 70% de la población vivía en persistente retraso económico y cultural. El desarrollo sería el eje y los actores las fuerzas productivas y el potencial humano de cada país.

cado por la ideología de liberación nacional, contra el colonialismo, sosteniendo los principios del no alineamiento y con el objetivo de lograr el desarrollo económico mediante la eliminación de las asimetrías con el Norte, dando prioridad a las alianzas y coaliciones entre sí (Kabunda Badi, 2011: 23). El Sur como actor internacional ingresó en el vocabulario de las relaciones internacionales a partir de la segunda posguerra. Su puesta en escena fue en 1955, en Bandung; profundizándose en los sesenta, con la conformación del Movimiento de Países No Alineados y con la creación en Ginebra del Grupo de los 77 (G77) en 1964 -en el marco de la reunión de la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)- para discutir cuestiones vinculadas al comercio y al desarrollo. Para ese entonces se hablaba del “Trueno de Bandung”, del surgimiento del Tercer Mundo como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales (Worsley, 1972).

La idea de una alianza del Sur también se vio reflejada en el espíritu de la reunión que tuvo lugar en La Habana, en 1966, con la organización de la Primera Conferencia Tricontinental que creó la OSPAAAL (Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África) para promover la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo.

Sin embargo fue la década de los setenta la que marcó la presentación exitosa en sociedad de los países del Sur, mostrando que era posible desarrollar acciones mancomunadas tendientes a resolver cuestiones injustas, relacionadas con el orden económico internacional. Se confiaba que la cooperación entre aquellos que sufrían las mismas situaciones de dependencia posibilitaría reforzar su capacidad de negociación con el Norte. Ese potencial se vio reflejado en el shock petrolero de 1973 y sus efectos sobre las economías de los países desarrollados, mostrando las posibilidades de una concertación entre países productores de materias primas; y en 1974, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Estos éxitos hicieron pensar que los países del Sur tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Sin embargo, el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

Ya en los ochenta, la crisis de la deuda ofreció a estos países una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. No obstante, las políticas implementadas por los estados desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los gobiernos latinoamericanos fueron capaces de implementar políticas de concertación para la resolución de conflictos en la región (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, Grupo de los 8).

Con el fin de la Guerra Fría en los noventa, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo diluyeron el accionar multilateral del Sur —el cual se había gestado a partir del diseño e implementación de políticas gubernamentales. Aceptar las reformas neoliberales significó para estos países que el Estado, que originariamente había sido el agente primario del desarrollo, fuera ahora el problema.

El final de siglo vio el triunfo del pensamiento único -corporizado en la globalización inevitable-, del modelo de economía neoliberal -acompañado por los planes de ajuste estructural- y la ampliación de las regiones en democracia -con un Estado que debía achicarse-. Pero el mencionado modelo no tra-

jo aparejado bienestar y desarrollo para estos países, pues los estados centrales habían organizado el nuevo orden con sus propias reglas de juego, las cuales, en general, estaban estructuradas para su beneficio y no tenían en cuenta los problemas ni las necesidades del conjunto de las naciones del Sur. El final de siglo también vio nacer el concepto de “Sur Global”, en paralelo al auge de la globalización, que lo adjetivó. La vuelta al multilateralismo y la profundización del proceso de transnacionalización produjeron un incremento de los flujos de Cooperación Sur-Sur así como de los actores y temas involucrados. Por ello el “Sur Global” refiere a los vínculos no solo entre estados, sino también entre actores no gubernamentales, tales como organizaciones, movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil hasta hace poco marginados de los contactos internacionales.

Aunque apunta a ser más inclusivo, el Sur Global es cada vez más vago, pues la propia realidad que lo instituye está en proceso de transformación ya que la clásica división entre Norte y Sur -desarrollados/ subdesarrollados- se está modificando y diluyendo. El Sur Global está hoy siendo “reformateado”. Hay “Sures” que emergen en el Norte y “Nortes” que emergen en el Sur. El poder se localiza en nuevas geografías, desplazándose del Norte y Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúan por ejemplo los BRICS, en una nueva relación entre economía y política. Nuevos nombres surgen para denominar a varios grupos de países emergentes (4) así como a coaliciones de jugadores económicos y financieros (5).

Para otros, el Sur Global se puede ver también como “un espacio de resistencia híbrido, no comandado por el norte global, en el que los diferentes actores se enfrentarían localmente de manera activa a los procesos de globalización” (Cairo y Bringel, 2010: 43).

En este presente se hace necesario repensar nuestras sociedades y nuestra inserción internacional desde una perspectiva Sur, ya que la investigación no es neutral y tiempo y espacio son variables internas en el análisis. La vinculación automática y exclusiva con los países centrales muestra sus fallas, haciendo hoy ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en los países de América Latina y de África, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males. ¿Será la cooperación Sur-Sur una alternativa?

La Cooperación Sur-Sur

La Cooperación entre los países del Sur surgió junto a la emergencia “del Sur”, en contraposición o en complementación al eje Norte-Sur -que daba cuenta de una relación asimétrica- y en clara diferenciación con las relaciones Norte-Norte. Entre las contribuciones de autores que refieren al tema se podrían reconocer dos grandes líneas interpretativas que a veces se entremezclan: Cooperación Sur-Sur en un sentido amplio, entendida como “coalition building”, es decir, para promover la construcción de alianzas políticas, principalmente en ámbitos multilaterales y Cooperación Sur-Sur, en sentido restringido, más cercana a la utilizada por el PNUD, cuando la interpreta de una manera más pragmática, concreta y específica, como cooperación técnica entre países en desarrollo o coopera-

4- En los últimos años han aparecido nuevos términos para describir a los nuevos grupos de emergentes o candidatos a emergente, tales como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y recientemente BRICS (BRIC + Sudáfrica) junto a BRICET (BRIC + Europa Oriental y Turquía), BRICM (BRIC + México), BRICK (BRIC + Corea del Sur), Next Eleven (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam), CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y TIMBIs (Turquía, India, México, Brasil e Indonesia).

5- Compañías de servicios financieros, calificadoras de riesgo, fondos soberanos.

ción horizontal. Como se observará mas adelante, desde mi perspectiva, esta última está contenida en la primera.

Para Leite (2012), el término CSS es usado para referirse a un amplio conjunto de fenómenos relativos a las relaciones entre países en desarrollo -formación de coaliciones de geometrías múltiples, regateo colectivo en las negociaciones internacionales, acuerdos regionales de integración, intercambio de políticas, flujo de comercio y de inversiones privadas-. Como puede observarse, es un concepto elusivo y a la vez comodín. Por ello la necesidad de precisarlo, o al menos darle contenido, en función de los contextos en los cuales es empleado.

En este trabajo se entiende la Cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos como una relación esencialmente política que apunta a reforzar las vinculaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes, a través del reforzamiento de su capacidad de negociación y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (likemindedness), que se explicitan en las negociaciones diplomáticas pero también que se complementan con variadas actividades como el fomento del comercio, la asistencia técnica y la promoción cultural, entre otras.

También requiere la posibilidad y decisión de ejercer autonomía, entendida como la capacidad de tomar decisiones en función de los propios intereses, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra y las restricciones que el sistema internacional y las fuerzas globales les imponen a los estados. En términos de Puig (1984:42-43) la autonomía entendida como la "capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma".

Explicitada así, la Cooperación Sur-Sur se presenta muy amplia y multifacética, por lo cual es preciso abordarla en sus variados aspectos y dimensiones. Por una parte, en términos geográfico-espaciales, puede producirse cooperación Sur-Sur en el ámbito regional (en nuestro caso, por ejemplo, con los países de América del Sur), en el contexto inter-regional (la que se desarrolla entre regiones, es decir entre los países de América del Sur y África- ASPA o América del Sur y Países Árabes- ASA) o trans-regional (como el caso de la asociación entre India, Brasil y Sudáfrica -IBSA).

En cuanto a los actores involucrados, la Cooperación Sur-Sur está básicamente implementada por los Estados, pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos, dándole vida y contenido a la cooperación gubernamental o a veces complementándola.

Respecto a las dimensiones de la Cooperación Sur-Sur política, entendida en sentido amplio, se destacan la técnica y científico-tecnológica, la económica-comercial, la académica y la diaspórica, entre las más relevantes. La llamada cooperación horizontal entre estados de similar desarrollo refiere por lo general a la cooperación técnica y científico-tecnológica. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el know-how o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico- tecnológicos que les permitan un desarrollo integral.

Corresponde a la idea restringida de Cooperación Sur-Sur.

Sus antecedentes se remontan al Plan Marshall de Estados Unidos para reconstruir a Europa y contribuir al crecimiento de los países en desarrollo. Este plan se basaba en una concepción lineal del desarrollo (Rostow, 1960) estableciendo firmemente la idea que el Sur periférico debía desarrollarse emulando al Norte, con ayuda de los países centrales. Bajo este supuesto se comenzó a hablar de “asistencia al desarrollo”, a través de programas y proyectos que implicaban transferencia de recursos y habilidades. Con el tiempo, en un contexto Norte-Sur y debido a que se consideró que la “asistencia” aludía a desigualdad, se la cambió por “cooperación al desarrollo” (Lopes, 2005).

La cooperación al desarrollo Norte-Sur se tornó entonces una dimensión clara y concreta. Maduraron los consensos en torno a las definiciones y esquemas de acción y se multiplicaron los trabajos académicos que describían y explicaban una realidad que se institucionalizó en 1961 en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), un foro que reúne a países donantes y organismos multilaterales. Tiempo después, en 1971, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fue definida por la OCDE como los flujos que las agencias oficiales (gobiernos locales o estatales) y/o sus agencias destinan a los Países en Desarrollo (PED) y a las instituciones multilaterales, en tanto promuevan el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos, sean de carácter concesionario y contengan un elemento de subvención de al menos el 25%.

Para ese entonces, como complemento de la Cooperación Norte-Sur y reflejando los cambios sistémicos “setentistas” surgió la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) o cooperación horizontal promovida en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas. Para algunos, la interacción que comenzó a producirse entre los países del Sur fue el principal motor para expresar su solidaridad a través de la CTPD, transfiriendo capacidades y recursos. Para otros, subyacente estaba la idea que en el Sur no eran todos “tan iguales” y que por tener un mayor nivel de desarrollo y “expertise” algunos países estaban en mejores condiciones de transmitir sus conocimientos, ya que habían pasado por un proceso de adaptación de las tecnologías más avanzadas de los países desarrollados. Es lo que en algún momento se llamó “transferencia de tecnología en cascada”.

Con ese contexto, en 1974 se creó una unidad especial en el ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se organizó la primera Conferencia sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo en 1978, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires. Con el objetivo de monitorear los avances de este Plan, se creó en la ONU el Comité de Alto Nivel sobre CTPD. Para reflejar una concepción más amplia de los vínculos cooperativos horizontales en 2003 se cambió el nombre por el de Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. Según este Comité, la Cooperación Sur-Sur “se define como la cooperación que ofrecen los países en vías o mediano desarrollo a otros países que se encuentran en un proceso de similar desarrollo. La diversidad entre los niveles de desarrollo, exige diferentes métodos para vencer el subdesarrollo, proporcionando un mayor ámbito para la cooperación Sur-Sur” (7).

6- Actualmente, este Comité es un órgano subsidiario de la Asamblea General encargado de promover y coordinar la Cooperación Sur-Sur. Es la principal entidad normativa en esta materia dentro del sistema de las Naciones Unidas al orientar las acciones de CTPD a realizarse por las diversas organizaciones en cada una de sus competencias. A través de la resolución 58/220 del 23 de diciembre del 2003 la Asamblea General decidió declarar el 19 de diciembre el Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, recordando la fecha en que hizo suyo el Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo. En dicha resolución, la Asamblea General expresó que: La Cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, ofrece oportunidades viables para que los países en desarrollo y los países de economía en transición alcancen individual y colectivamente el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sustentable. Reconoce que los países en desarrollo tienen la responsabilidad primordial de promover y realizar la Cooperación Sur-Sur, la cual no reemplazaría la cooperación Norte-Sur sino que la complementaría.

7- Comité de Alto Nivel de Cooperación Sur-Sur, 15° período de sesiones Nueva York, 29 de mayo a 1° de junio de 2007.

También en la agenda de la eficacia de la ayuda del CAD se ha tomado nota del fenómeno de la Cooperación Sur-Sur desde su dimensión técnica. Allí se conformó en 2009 un Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur que se concentra en la cooperación técnica realizada por países de ingreso medio, ya sea como proveedores o como receptores. A través de este Grupo, desde el CAD se pretende contribuir al cumplimiento de las líneas de acción de los Foros de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda (8) con el fin de impulsar asociaciones horizontales, adaptar los programas de acción a la realidad de la Cooperación Sur-Sur, e identificar las complementariedades entre la Cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur (9).

Desde la perspectiva bilateral y para los casos que nos ocupan en este libro, puede mencionarse la cooperación técnica desarrollada por Argentina y Brasil con los países africanos en la década del ochenta o las actividades del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) (10) -dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional en Argentina- y de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (11) en Brasil. En esa línea, la cooperación en cascada expresa la transferencia de tecnología brasileña ya tropicalizada a países relativamente menos desarrollados.

La cooperación económica-comercial entre los países del Sur se sustenta en la toma de conciencia por parte de los gobiernos de su situación desventajosa en las negociaciones para acordar un régimen internacional de comercio e inversiones. Ello explica la búsqueda de alternativas a través de la conformación de coaliciones o alianzas intergubernamentales en las negociaciones multilaterales -tanto dentro como fuera de la OMC (Organización Mundial del Comercio)- para sentar las bases de una nueva configuración de poder mundial que sea más justa y equitativa (Keet, 2006).

La cooperación académica en tanto fenómeno más reciente, cobró impulso cuando las corrientes de análisis acuñadas en el Norte, eurocéntricas y lineales, no dieron cuenta de los problemas del Sur. Aunque hubo un movimiento importante en los sesenta, a través de la cooperación entre instituciones multilaterales, el impulso se diluyó en los ochenta, bajo el agobio de la deuda externa y en los noventa, con el triunfo de la globalización. El modelo impuesto en esta última década generó en los países de América Latina una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en relaciones internacionales y en ciencias sociales, marginando opciones tales como la africana, con el mote de ser investigaciones ociosas, impertinentes, débiles o inútiles. Dos factores contribuyeron a consolidar esta tendencia: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder, esto es, produzcamos conocimiento para los espacios de poder vigentes, y la condicionalidad de las principales líneas de

8- Hasta el momento se realizaron cuatro Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: Roma (2003), París (2005) -Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo-, Accra (2008) y Busan (2011). En este IV Foro no participaron Argentina, Brasil y Venezuela.

9- En relación a los Foros y la Cooperación Sur-Sur, cabe señalar que los mismos han sido estructurados en torno a la eficacia de la AOD, pero paulatinamente han incorporado la problemática de la cooperación horizontal ante su crecimiento. En el documento final del IV Foro de Busan se reconoce la importancia de la Cooperación Sur-Sur al señalar que "los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. La Cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales". Ver "Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo". Disponible en: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf

10- El FOAR es un instrumento por el cual la Cancillería Argentina brinda cooperación técnica a los países de igual o menor desarrollo relativo. Sus objetivos principales son la proyección de Argentina en el exterior, la promoción de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos, y la consolidación de vínculos con otros países.

11- La ABC se orienta por la política externa diseñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las prioridades nacionales de desarrollo, definidas por los planes y programas del gobierno nacional.

financiamiento. Con esta particular orientación se cerraron las puertas para habilitar nuevos modos de pensar la inserción internacional de nuestros países en el Sur.

La cooperación académica se constituye así en una vía para generar una conciencia Sur-Sur desde espacios que no son gubernamentales, promoviendo la búsqueda de puntos de encuentro, puntos para el diálogo que reviertan la tendencia a pensar verticalmente y mirarse hacia adentro. Promueve el conocer sobre experiencias comunes, que por lejanas parecen diferentes, conocer de nombres diferentes para historias comunes, trabajar sobre paralelismos y agendas posibles. Apunta al fortalecimiento de los “saberes endógenos” en el Sur, o lo que Chucho García califica de “soberanía intelectual” (Kabunda Badi, 2011:15).

Entre estas experiencias merece citarse el proyecto de Cooperación Sur-Sur financiado por la agencia sueca de desarrollo (ASDI), vinculando instituciones académicas de América Latina, África y Asia. El objetivo es fomentar la creación de redes intelectuales transnacionales para discutir cuestiones centrales de sus respectivas sociedades, reconceptualizando los problemas desde una mirada local y regional.

La presencia africana en América, y en particular en algunos países caribeños y sudamericanos como Colombia, Venezuela y Brasil, ha dejado huellas indelebles en la cultura y conformación de los estados nacionales (Kabunda Badi, 2011). Consciente de ello, la Unión Africana (UA) ha designado a la Diáspora como la sexta región de África, en reconocimiento a la vital contribución que ella puede hacer para el desarrollo de ese continente, tal como lo había planteado Marcus Garvey cuando sostenía que África era para los africanos del continente y del exterior. La confluencia de estas dos caras hace de la cooperación diaspórica otro componente vital de la Cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, como lo han demostrado las variadas conferencias internacionales que se han reunido al respecto. Una de las principales iniciativas fue la de la UA, que en 2007 convocó a cinco conferencias consultivas regionales sobre la diáspora, realizadas en Brasilia, Londres, Nueva York, París y Bridgetown. Pasaron varios años hasta que finalmente se reuniera en Johannesburgo entre el 23 y el 25 de mayo de 2012 la Primera Cumbre Global de la Diáspora Africana, para celebrar el día de África, promover las alianzas entre África y su diáspora y fortalecer la solidaridad panafricana. Con la presencia de la mayoría de los miembros de la Unión Africana, de 19 países de América Latina y el Caribe, se aprobó una Declaración Final y Programa de Acción (12).

La Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil

En el caso que nos compete, Argentina y Brasil en tanto países en desarrollo, en el siglo XX fueron beneficiarios de cooperación internacional en el sentido Norte-Sur. Como países del Sur miembros de Naciones Unidas y del GRULA (Grupo Latinoamericano, ahora llamado GRULAC por la incorporación del Caribe), respaldaron el proceso de descolonización afroasiático y participaron de la conformación del G77; aunque Brasil nunca fue miembro pleno de los No Alineados y Argentina tuvo una membresía errática (ingresó en 1973 y se retiró en 1991).

12- Disponible en: <http://africansuntimes.com/2012/06/final-declaration-of-the-global-african-diaspora-summit/>

En variadas ocasiones ambos se sumaron a diversas iniciativas multilaterales de solidaridad Sur-Sur, y defendieron el discurso y la práctica Sur-Sur en función de las orientaciones de los gobiernos de turno y de las dinámicas sistémicas regionales y globales. También plantearon posiciones más o menos autonómicas dependiendo de los vínculos que mantenían con la potencia hegemónica.

Por otra parte, y a medida que sus procesos económicos y sus sistemas científico-tecnológicos se iban consolidando, se fueron transformando cada vez más en países que brindan cooperación, en el marco de la llamada cooperación horizontal. Los programas implementados permiten transferir conocimientos, experiencias exitosas y equipamientos menos sofisticados, así como capacitar recursos humanos y fortalecer las instituciones del país receptor, posibilitándole realizar un salto cualitativo duradero.

En el caso de Brasil, la idea de la Cooperación Sur-Sur en sentido amplio estuvo presente en su política exterior de manera más o menos constante, aunque con diferentes grados de intensidad. De acuerdo a Soares Leite (2008), al mirar en retrospectiva la política exterior brasileña durante el siglo XX, pueden observarse tres períodos de gobiernos en los cuales la cooperación Sur-Sur tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país: Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) y Da Silva (2003-2006).

Contrariamente, las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, tal como se observa en los discursos, en las acciones y en los análisis académicos de política exterior, aunque hubo algunos momentos con impulsos fuertes que destacaban la importancia de promover relaciones solidarias con los países del Sur para lograr una mejor y más autonómica inserción internacional, durante los gobiernos de Perón y Cámpora (1973), de Alfonsín (1983-1989) y de los Kirchner (2003-).

En el caso de Alfonsín, por ejemplo, si bien no se formuló una estrategia de cooperación Sur-Sur explícita, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con otros países en desarrollo, puede considerarse un primer paso (13). Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) también es posible detectar en el discurso de política exterior la idea de cooperación Sur-Sur. Este concepto está tomando cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo (tales los casos de Brasil y Venezuela).

Reflexiones finales

En este nuevo siglo, los cambios internacionales y regionales hacen necesario rediscutir y repensar las categorías y los conceptos utilizados. Frente a la incertidumbre del actual orden político y económico internacional y las recurrentes crisis locales, se hace ineludible la construcción de criterios propios, derivados de la experiencia compartida entre los países del Sur.

En este contexto algunos gobiernos del Sur, particularmente aquellos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses compartidos. En algunos casos, el objetivo ha sido aún de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder, para proponer reglas de juego más

13- Ver Lechini (2006), cap. 2.

equitativas. En esa dirección apuntan los estudios sobre el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de Brasil y Argentina. En todos estos casos subyace la idea según la cual “la responsabilidad del desarrollo del Sur estriba en el Sur” y que es importante no tomar al Norte como modelo de referencia obligada y favorecer el conocimiento mutuo entre los pueblos del Sur.

De todas maneras este pensamiento a veces se contradice tanto con las estructuras intelectuales neocoloniales que hemos adoptado, consciente o inconscientemente, como con la práctica, en algunos casos mendicante y en otros dependiente de algunas élites y gobiernos, en función de intereses ligados a los centros o a conexiones y fuerzas transnacionales, a veces difíciles de obviar.

Otro punto a considerar también es cuán Sur es la Cooperación Sur-Sur y cuánto ha replicado los vicios de la Norte-Sur. Para muchos, el país cooperante del Sur también termina desarrollando una especie de “industria” de la cooperación, que “exporta” a otras latitudes, replicando la “explotación” a menor escala. Otros se refugian en críticas domésticas al accionar externo de estos gobiernos especialmente referidos a la “cooperación horizontal”, bajo el argumento que se están decidiendo cuestiones de inserción y comercio internacional, en función de intereses sectoriales particulares olvidando resolver deudas sociales internas.

Sin embargo, para Jairo Baquero (2011:135) hay diferencias en los planos simbólico y político, teniendo en cuenta la naturaleza propia de los actores involucrados, los supuestos sobre los cuales se dan las relaciones, los objetivos y las modalidades en que se presenta esta cooperación.

En definitiva, el principal actor sigue siendo el Estado, porque son los gobiernos quienes toman la decisión política de promover relaciones en determinado sentido, tanto para defender políticas autonómicas, como para respaldar agentes gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan la cooperación científico tecnológica.

Como se mencionara al inicio, descolonizar las ciencias sociales posibilitará modificar la forma de producción de conocimiento y las relaciones de poder, desarrollando nuestros propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde diferentes latitudes. De este modo se podrá elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido (Lechini, 2008). El objetivo es evitar el síndrome del pensamiento subordinado que como refiere Devés-Valdés (2008:12) “basta una suave descalificación proveniente del centro para que la intelectualidad periférica sangre hemofílicamente”.

Referencias Bibliográficas

- BAQUERO, J., 2011, “Brasil y África Subsahariana: Cooperación en el Sur Global y Nuevas Demandas Postcoloniales”, en KABUNDA BADI, M. (comp.) África y la cooperación con el Sur desde el Sur, Madrid: La Catarata.
- CAIRO, H. y BRINGEL, B., 2010, “Articulaciones del Sur global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica”, en Geopolítica(s), vol.1, Nº 1.
- DEVÉS-VALDÉS E., 2008, *Opensamento Africano-Sul-Saariano*, Rio de Janeiro: CLACSO EDUCAM.

- GARCÍA, J., 2011, "África-América ¿Cómo entendernos desde el Sur-Sur?", en KABUNDA BADI, M. (comp.) África y la cooperación con el Sur desde el Sur, Madrid: La Catarata.
- KABUNDA BADI, M. (comp.), 2011, África y la cooperación con el Sur desde el Sur, Madrid: La Catarata.
- KEET, D., 2006, South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime, Amsterdam: Transnational Institute.
- LANDER, E. (comp.), 2000, La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires: CLACSO.
- LECHINI, G., 2006, Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?, Buenos Aires: CLACSO.
- LECHINI, G. (2008) Africa, Asia and Latin America. The building of concepts to International Relations in Global South in Sombra Saraiva, José Flávio (ed) Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century, IBRI, Brasilia, 2009, pages 109-125
- LECHINI, G., 2009, La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?, en Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, número. 11, Págs. 55 a 81. http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf
- LEITE I., 2012, "Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos", em Observador On-line Observatório Político Sul-Americano, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, volumen 7, N°03, marzo.
- LOPES, C., 2005, Cooperação e desenvolvimento humano. A agenda emergente para o novo milênio, São Paulo: UNESP Editora.
- MATO, D. (comp.), 2001, Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización, Buenos Aires-Caracas: CLACSO-UNESCO.
- PUIG, J.C., 1980, Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, J.C. (comp.), 1984, América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Vol. 1, Buenos Aires: GEL.
- QUIJANO, A., 2000 "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Lander, E. (comp.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires: CLACSO
- ROSTOW, W. 1960, The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto, Londres: Cambridge University Press.

- SOARES LEITE, P., 2008, “O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva”, tesis do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- WALLERSTEIN, I., 1996, Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences, Stanford: Stanford University Press.
- WORSLEY, P., 1972, El Tercer Mundo una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.



IBSA -India, Brasil y Sudáfrica:- Una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado

Clarisa Giaccaglia



IBSA -India, Brasil y Sudáfrica-: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado

*Clarisa Giaccaglia **

Resumen: En el año 2003, los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica conformaron IBSA como un foro de discusión trilateral de los principales temas de la agenda internacional. El ejercicio de una amplia y continua coordinación política por parte del grupo, una estructura institucional que contribuye a su buen funcionamiento, la creciente presencia de las respectivas sociedades civiles y la existencia de perspectivas e intereses convergentes transformaron a esta trilateral en una coalición consolidada que se diferencia de otros intentos de índole similar. El presente trabajo pone especial énfasis en las dos líneas de trabajo más significativas del bloque: la coordinación política desarrollada en los ámbitos multilaterales globales y la cooperación sectorial ejecutada en un marco intra-IBSA. Consecuentemente, se sostiene que la persistencia del grupo a lo largo del tiempo junto a los naturales cambios de gobierno ocurridos en los tres países permiten la identificación de IBSA como una política de Estado.

Palabras claves: IBSA - Cooperación Sur-Sur - Política de Estado - Ámbitos Globales - Cooperación Sectorial.

La presencia de importantes semejanzas entre India, Brasil y Sudáfrica, en cuanto a sus estructuras políticas, económicas y sociales internas, sumado a una serie de necesidades y aspiraciones compartidas en el ámbito internacional, propició un especial acercamiento entre los gobiernos de estos tres países. Si bien el peso internacional de Sudáfrica puede ser cuestionable, en comparación con sus dos socios, el indiscutible liderazgo regional que este país despliega en el África Subsahariana posibilita su jerarquización a un nivel, aunque no igual, al menos similar al de India y Brasil (1).

Por consiguiente, el acercamiento entre los gobiernos de estos tres países dio lugar a la creación de una nueva coalición internacional. El ejercicio de una amplia y continua coordinación política por parte del grupo, una estructura institucional que contribuye a su buen funcionamiento, la creciente presencia de las respectivas sociedades civiles y la existencia de perspectivas e intereses convergentes transformaron a IBSA en una coalición consolidada que se diferencia de otros intentos de índole similar, pero con plataformas más débiles. Además, los naturales cambios de gobierno ocurridos en los tres países han reforzado la estabilidad de la coalición al convertir a IBSA en una política de Estado.

La conformación de este bloque tiene sus antecedentes en algunas propuestas de la década del noventa. Representantes de los tres países se habían reunido en varias oportunidades, con motivo de su asistencia a distintos foros mundiales, para debatir sobre una futura cooperación. Incluso, existió una propuesta por parte del African National Congress (ANC) para conformar un grupo del Sur que pudiese actuar como interlocutor válido frente al G-8. En este sentido, el entonces ministro sudafricano

*- Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Tema de tesis: "Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)". Becaria Post-doctoral de CONICET. Docente de la cátedra de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR.
1- En este sentido, se coincide en que "the extent to which a country like South Africa, which is small in comparison to other emerging countries, has a seat at the table is linked to this 'soft' power that it has earned through its political transition and the manner in which it has managed its external responsibilities since 1994" (Sidiropoulos, 2008:115).

cano de Industria y Comercio, Alec Erwin, dio a conocer la llamada “estrategia mariposa” tendiente a promover los vínculos comerciales con Brasil e India -las “alas”- así como con el continente africano -el “cuerpo”- (Alden & Vieira, 2002:1083).

Años más tarde, al producirse la llegada de Lula da Silva a la presidencia de Brasil a principios de 2003, el proyecto comenzó a concretarse (2). En palabras de Celso Amorim: “on President Lula’s second day in office, I hosted Minister Nkosazana Zuma of South Africa and she raised the need for new mechanisms of coordination among some major countries of the South. Having gone through, in my previous experience as a diplomat and foreign minister, so many failed attempts of establishing such groups, but still recognizing the validity of my colleague’s concern, I suggested we should try something relatively simple: a small group -only three countries (3)- one in each continent of the South, all of them vibrant multiethnic, multicultural democracies, with an ever-increasing role in the world: India, South Africa and Brazil. Thus the idea of creating what came to be known as IBSA was born” (Amorim, 2010:231). La idea, originalmente pergeñada por Brasil y Sudáfrica, fue entonces propuesta al ministro de Relaciones Exteriores indio.

Con el objeto de precisar las principales características que definen a este bloque, en el presente trabajo se analiza, en primer lugar, tanto el origen como la dinámica de funcionamiento y estructura institucional de IBSA. A continuación, se detallan las principales líneas de acción de la coalición dando cuenta de las diversas aristas de este proceso trilateral. En este sentido, se pone especial énfasis en las dos líneas de trabajo más significativas del bloque: la coordinación política desarrollada en los ámbitos multilaterales globales y la cooperación sectorial ejecutada en un marco intra-IBSA.

¿Por qué estos tres y no otros?

Las preguntas en torno a por qué se eligieron estos tres y no otros, han generado diversas respuestas. Desde principios del siglo XX, Brasil mantuvo conexiones con Sudáfrica. En efecto, ya en 1918 Brasil estableció un consulado en Ciudad del Cabo demostrando su interés de estrechar las relaciones comerciales con la Unión Sudafricana. Asimismo, desde el punto de vista estrictamente político, las vinculaciones entre Brasil y Sudáfrica comenzaron en 1947 con la apertura, respectivamente, de una representación diplomática sudafricana en Rio de Janeiro y una brasileña en Pretoria (Penna Filho, 2001:69). Es decir, la relación bilateral cuenta con fuertes antecedentes históricos, políticos, económicos y culturales.

La elección de India, como el representante asiático del bloque también revistió distintas interpretaciones. Por un lado, es de destacar los vínculos históricos que India mantiene con Sudáfrica a raíz de las migraciones indias al país, promovidas inicialmente por los británicos durante el período colonial, como mano de obra barata para las plantaciones de algodón y caña de azúcar. En este sentido, Sudáfrica alberga en la actualidad a la más importante diáspora india. A ello se suma la actividad desarrollada por Mahatma Ghandi en su juventud (1893-1915) en contra de la discriminación aplicada por los

2- Desde la perspectiva del secretario Álvaro Fagundes Sá, “la creación de IBSA constituyó la primera acción de política exterior del primer gobierno de Lula da Silva” (entrevista realizada por la autora al encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011).

3- Mientras que el gobierno sudafricano pensaba en una iniciativa que incluyera a una veintena de países del Sur (un G-77 reducido), el gobierno brasileño prefería un grupo pequeño, idea que finalmente prevaleció (entrevista realizada por la autora al encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011).

ingleses a la población de origen indio y africano. Los dos países "are very similar in many respects, not least in language, ethnic diversity, politics and law. This all contributes to a natural affinity between them and constitutes a strong foundation for stronger bilateral ties in an ever more complex international environment" (Alves, 2007:87). En este sentido, el secretario brasileño Álvaro Fagundes Sá considera que "India era el aliado asiático natural por su condición de gran país, multiétnico y democrático que fueron justamente los valores de IBAS desde el inicio" (4). Por otro lado, algunas explicaciones de tinte más realista, consideran que la elección de India fue realizada con el objeto de contrabalancear la creciente presencia de China tanto en África como en América Latina.

La relación Brasil-India sería en este caso la menos desarrollada de las tres. No obstante, las similitudes existentes en términos de capacidades materiales los acercó en gran medida, situación que originó cierta inquietud por parte de Sudáfrica por temor a convertirse en una mera "escala" entre estos dos grandes estados (5). Desde un punto de vista opuesto, algunos creen que Sudáfrica podría capitalizar esta situación erigiéndose en un pivot geoestratégico entre India y Brasil (Kornegay, 2011).

El primer contacto de índole trilateral ocurrió en una reunión del G-8 en Evian, a partir del encuentro informal de los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países. Finalmente IBSA fue creada, en términos formales, el 6 de junio de 2003, producto de un encuentro de los tres cancilleres en Brasilia. Posteriormente, en la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003, los presidentes Thabo Mbeki, Lula da Silva y el primer ministro Atal Bihari Vajpayee lanzaron la iniciativa bajo el nombre de IBSA o IBAS, en portugués (6).

Es importante mencionar que la adopción de discursos de naturaleza Sur-Sur por parte de los tres países favoreció el despliegue de esta iniciativa conjunta. En India, la cooperación Sur-Sur fue incorporada al discurso de política exterior desde mediados de la década del 2000, tanto como una herramienta para fortalecer la coordinación política entre países en desarrollo como para satisfacer algunas necesidades básicas nacionales, como es la provisión de recursos energéticos y la apertura de mercados para los productos indios (Mato Bouzas, 2009:4).

El gobierno de Lula da Silva, por su parte, definió la cooperación Sur-Sur como un instrumento de la política exterior del país. De este modo, la construcción de coaliciones con otros estados en desarrollo permitiría reducir las asimetrías en las relaciones con países más poderosos, aumentando la capacidad de negociación nacional. Celso Amorim sostuvo que "South-South cooperation is a diplomatic strategy that originates from an authentic desire to exercise solidarity toward poorer countries. At the same time, it helps expand Brazil's participation in world affairs. Cooperation among equals reinforces our stature and strengthens our position in trade, finance and climate negotiations" (Amorim, 2010:231).

Coincidiendo con esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur también fue un elemento central de la política exterior de Sudáfrica considerándola la llave de entrada para el establecimiento de un nuevo sistema político y económico internacional, en el marco del cual los países del Sur tuvieran mejores

4- Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011

5- Entrevista realizada por la autora a un funcionario de la cancillería sudafricana, dedicado al seguimiento de IBSA, que solicitó que su identidad fuese resguardada, Pretoria, 17 de julio de 2009.

6- En algunas ocasiones el grupo también es referenciado como G-3.

chances para acelerar su desarrollo económico. El gobierno de Thabo Mbeki fue un “strong advocate of South-South solidarity and reform of the outdated global governance architecture”, con el objeto de eliminar lo que se considera como un “apartheid global” tanto en términos económicos como políticos (Sidiropoulos, 2008:109-110). Es importante aclarar que el cambio de gobierno en 2009, no alteró el compromiso con la cooperación Sur-Sur.

Consiguientemente, la ministro de Relaciones Internacionales y Cooperación Maite Nkoana-Mas-habane (7), afirmó que “como país en desarrollo, hemos creado alianzas naturales con otros países del Sur con quienes compartimos desafíos y limitaciones similares (...) Estamos convencidos de que estas alianzas son fundamentales para lograr algunas de nuestras prioridades nacionales” (Nkoana-Mashabane, 2009).

Estructura institucional (8)

IBSA posee una estructura amplia, con un bajo grado de institucionalidad y dentro de la cual es posible distinguir diversos niveles de actuación. La coordinación política del grupo es realizada por los jefes de Estado y de gobierno y sus cancilleres que se reúnen anualmente en encuentros cumbre. Al final de cada uno de estos encuentros dichas autoridades emiten un comunicado conjunto que refleja las posiciones de la coalición en diversos temas de la agenda internacional (9) . A un nivel inmediatamente inferior, se encuentran las reuniones ministeriales, presididas por los cancilleres de los tres países. También en esas ocasiones se emiten comunicados conjuntos (10).

El siguiente nivel está constituido por los denominados “puntos focales” (11) que, en la práctica, son las autoridades más importantes en cada país para la dirección ejecutiva del foro. La frecuencia de los encuentros de los puntos focales es semestral y a partir de los mismos también se produce algún acta o documento final. Subordinados a los puntos focales se encuentran los coordinadores nacionales, que son los responsables de la organización de las actividades de los grupos de trabajo y del manejo administrativo de IBSA. Los grupos de trabajo implican una cooperación en ciertas áreas específicas de interés para un fortalecimiento de los vínculos trilaterales. Actualmente existen 16 grupos de trabajo.

Tomando en consideración las cancillerías de los tres países miembros se observa que en el caso brasileño, Itamaraty creó en 2008 una unidad administrativa que se ocupa exclusivamente de este grupo: la Divisão do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (DIBAS) (12), la cual depende de la Subsecretaria-Geral Política II (SGAP II) encargada de los mecanismos interregionales con África, Asia, Oceanía y Oriente Medio. En Sudáfrica, IBSA es manejado desde la Asia and Middle East Area,

7- El 10 de mayo de 2009, Maite Nkoana-Mashabane fue designada ministro de Relaciones Internacionales y Cooperación de la República de Sudáfrica.

8- Para el desarrollo de este apartado se consideró el estudio de Moura de, Gilberto (2009:24-29).

9- Desde su creación, las máximas autoridades de los tres países se han reunido en cinco oportunidades: en Brasilia el 13 de septiembre de 2006, en Tshwane (Sudáfrica) el 17 de octubre de 2007, en New Delhi el 15 de octubre de 2008, en Brasilia el 15 de abril de 2010 y nuevamente en Tshwane, el 18 de octubre de 2011.

10- Hasta el momento, se han realizado siete reuniones ministeriales: la primera, en New Delhi el 5 de marzo de 2004; la segunda, en Ciudad del Cabo el 3 de marzo de 2005; la tercera, en Rio de Janeiro el 30 de marzo de 2006; la cuarta, en New Delhi del 16 al 17 de julio de 2007, la quinta, en Somerset West el 11 de mayo de 2008, la sexta en Brasilia el 15 septiembre de 2009 y la séptima, en New Delhi, el 8 de marzo de 2011.

11- Actualmente, los puntos focales se encuentran bajo la dirección del embajador Vivek Katju, en el caso de India; la embajadora Maria Edileuza Fontenele Reis para Brasil y el embajador Sisa Ngombane para Sudáfrica (web oficial de IBSA, 2011).

12- Esta división se encuentra a cargo del Secretário Álvaro Fagundes Sá. Cabe aclarar que desde 2010, el área se transformó en DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS con el objeto de incorporar a este nuevo bloque. Finalmente en 2011, la división incluyó también el manejo del G-15 (grupo que se originó, como ya se dijo, en el contexto del MPNA en 1989) puesto que el gobierno brasileño pretende revitalizar dicho grupo.

particularmente por el Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) (13). En India finalmente, la Secretary [West] es la encargada del seguimiento de esta coalición (14).

Si bien el manejo de IBSA es efectuado por las dependencias administrativas mencionadas, la negociación llevada adelante por cada grupo de trabajo específico es dirigida por cada ministerio nacional que eventualmente esté involucrado. Por ejemplo, las cuestiones desarrolladas por el grupo de trabajo de salud son manejadas desde el ministerio de salud nacional.

Asimismo, estas tres dependencias trabajan conjuntamente con otras divisiones temáticas de sus respectivas cancillerías tales como negociaciones multilaterales, derechos humanos o cuestiones sociales, a fin de coordinar posiciones en los distintos ámbitos de negociación multilateral (15).

De este modo se observa que, en muy pocos años, IBSA se complejizó crecientemente alcanzando una notoria diversidad y densidad que la diferenciaron de otras coaliciones internacionales. Organizar y priorizar los múltiples asuntos se convirtió entonces en uno de los principales desafíos del bloque. Por consiguiente, conforme las actividades y temáticas abordadas se fueron multiplicando, se consideró necesaria una reorganización de las áreas, estableciendo cuatro áreas de trabajo: coordinación política, cooperación sectorial, Fondo IBSA y participación de otros actores más allá de los respectivos ejecutivos -tales como miembros del parlamento, sociedad civil, empresariado y formadores de opinión- (datos del sitio oficial de IBSA, 2011). Como se dijo anteriormente, el presente estudio se focaliza en las dos primeras esferas de acción mencionadas.

IBSA como foro de coordinación de políticas

La coordinación política en espacios multilaterales fue la meta inicial planteada por este grupo. Desde su creación, IBSA ha sostenido un discurso que exhorta al establecimiento de un orden internacional predecible, basado en los principios y leyes del Derecho Internacional. Promueve además, una globalización que beneficie a todos los países del mundo y que permita una mayor inclusión y equidad social, así como también el desarrollo de un modelo de cooperación Sur-Sur.

El análisis de los diversos encuentros cumbres y de las reuniones ministeriales realizadas en el marco de IBSA, permite identificar un conjunto de temáticas que fueron consideradas prioritarias y, por consiguiente, fueron retomadas constantemente por parte del grupo. La evolución de los asuntos discutidos puede entonces ser entendida como un proceso agregativo por el cual a lo largo del tiempo se fueron incorporando nuevas temáticas al debate sin abandonar las primeras.

La Declaración de Brasilia de junio de 2003 constituye el punto de partida de esta agrupación siendo el producto final del primer encuentro oficial de los miembros de IBSA. Esta primera reunión contó con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países: el brasileño Celso Amorim, la sudafricana Nkosazana Dlamini Zuma y el indio Yashwant Sinha. En cuanto al primer En-

13- Dicha dirección se encuentra actualmente a cargo de Nelia Barnard.

14- La Secretary West del Ministerio de Asuntos Exteriores de India se encuentra actualmente a cargo de Madhusudan Ganapathi.

15- Entrevistas realizadas por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011 y a Álvaro Fagundes Sá encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

cuentro Cumbre de IBSA, esto es, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, el mismo fue realizado en Brasilia el 13 de septiembre de 2006 con la participación del presidente sudafricano Thabo Mbeki, el presidente brasileño Lula da Silva y el primer ministro indio Manmohan Singh. La asistencia de este último implicó la primera modificación en IBSA, en cuanto a los mandatarios participantes, debido al cambio de gobierno ocurrido en India a principios de 2004. Asimismo, dicho encuentro significó la culminación de las tres primeras reuniones que habían realizado los ministros de Relaciones Exteriores en el 2004, 2005 y 2006. En este marco, los mandatarios aseguraron que el acercamiento de los tres países fortalecía las posturas de las naciones en desarrollo e influía en las decisiones globales que tendrían impacto en sus respectivas poblaciones: “a common approach by India, Brazil and South Africa strengthens the voice of developing countries” (Declaración Conjunta Primera Cumbre IBSA, 2006:3).

Un segundo momento a destacar en la evolución de esta coalición se vincula al tercer Encuentro Cumbre de IBSA en octubre de 2008, durante el cual los líderes realizaron un balance de los cinco años que habían transcurrido desde la creación de la coalición, expresando una gran satisfacción por los avances logrados para la consolidación del grupo: “IBSA is an important mechanism for closer coordination on global issues, for promoting the interests of developing countries, enhancing cooperation in sectoral areas and improving their economic ties” (Declaración Conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008:1).

Cabe mencionar además que se produjo un nuevo cambio de una de las tres autoridades ejecutivas de la coalición. En efecto, Thabo Mbeki había renunciado al cargo de presidente en Sudáfrica siendo reemplazado por Kgalema Petrus Motlanthe, quien fue el encargado de finalizar el mandato hasta mayo de 2009 y que, por consiguiente, participó en esta tercera cumbre en representación del país africano. En este sentido, la cumbre agradeció la contribución de Thabo Mbeki en la formación del Diálogo IBSA.

De un mismo modo, cabe resaltar el cuarto Encuentro Cumbre de IBSA realizado en Brasilia, el 15 de abril de 2010, en la medida en que éste se realizó de manera conjunta con la Segunda Cumbre de BRICS (16). Al comparar los documentos finales de los encuentros de ambos bloques se observa que BRICS se concentró en declaraciones de alto impacto político tales como el apoyo explícito, por parte de Rusia y China, a las candidaturas de India y Brasil como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, en contrapartida, el apoyo a Rusia para su ingreso a la OMC por parte de los tres restantes (Declaración Conjunta Segunda Cumbre BRIC, 2010). En el caso de IBSA, en cambio, el acta final puntualizó múltiples cuestiones que dieron cuenta tanto de una mayor cercanía de intereses, una mayor trayectoria en el accionar conjunto así como también una mayor cantidad de actividades efectivizadas (Declaración Conjunta Cuarta Cumbre IBSA, 2010).

Finalmente, durante el quinto y último Encuentro Cumbre realizado en octubre de 2011, los tres líderes enfatizaron la idea de una visión compartida, subrayando la importancia de los principios, normas y valores que sustentan al foro, esto es, la democracia participativa, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. En un marco internacional caracterizado por una crisis de la economía mundial y por diversos retos a la democracia -en distintas regiones de Medio Oriente y de África del Norte-, los miembros de IBSA señalaron que “la democracia y el desarrollo se refuerzan

mutuamente y son la clave para una paz duradera y para la estabilidad” (Declaración Conjunta Quinta Cumbre IBSA, 2011).

Tomando en consideración los diversos asuntos debatidos por el grupo, se observa que las cuestiones de seguridad fueron uno de los primeros temas abordados por IBSA puesto que al momento de la creación de la trilateral, el contexto internacional estaba fuertemente condicionado por las políticas unilaterales que había emprendido la administración norteamericana de George W. Bush, cuya máxima manifestación había sido la intervención de 2003 en Afganistán. En ese marco, los cancilleres de IBSA señalaron, ante todo, la necesidad de reformar el sistema de Naciones Unidas a través de la reforma del Consejo de Seguridad y del mejoramiento de la eficacia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Cabe aclarar que la ampliación del Consejo de Seguridad -con la incorporación de países en desarrollo- es un pedido que se ha reiterado en todos los encuentros posteriores de la coalición.

Asimismo, los líderes han destacado que la existencia de nuevas amenazas a la seguridad tales como el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilegal de armas, enfermedades como el sida o desastres naturales, deben ser afrontadas sobre la base de una cooperación internacional coordinada en las correspondientes organizaciones. Los miembros de IBSA sostienen que, aún no existiendo consenso sobre todos los asuntos en materia de seguridad, es importante el intercambio de visiones e información con el objeto de lograr una cada vez más estrecha coordinación.

Por otra parte, el bloque ha dado a conocer su posición frente a los conflictos bélicos más importantes del momento. En relación al problema de Medio Oriente, en 2006 instaron a un inmediato reinicio del diálogo sobre la base de la Resolución 1397 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que reconoce la existencia de dos estados soberanos: Israel y Palestina. En cuanto a la guerra de Irak, enfatizaron la urgencia de reconstruir el país bajo un gobierno democrático y con un activo rol de Naciones Unidas. Con respecto a Irán, los tres líderes exhortaron a una resolución pacífica de la cuestión del programa nuclear iraní -en el marco de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)- remarcando el papel clave de la energía nuclear en vistas a los futuros requerimientos energéticos globales.

A partir de la cuarta reunión ministerial de IBSA, realizada en julio de 2007, en el documento final resultante las temáticas abordadas por el bloque comenzaron a ser divididas entre asuntos globales y cuestiones regionales subrayando aún más la toma de posición del grupo frente a diversas controversias internacionales. En cuanto a los asuntos globales, la gobernabilidad mundial y la cooperación Sur-Sur continuaron siendo temáticas centrales (Comunicado ministerial IBSA, 2007: 5). Con respecto a las cuestiones regionales, los tres gobiernos tomaron posición frente a los conflictos más relevantes en ese momento: Medio Oriente, Irán, Irak, Afganistán, Líbano y Sudán. Siguiendo esta línea de acción, en 2009 la trilateral propuso algunas iniciativas en relación a Guinea-Bissau, Zimbabwe y Honduras. Finalmente, en 2011 el bloque apeló por la soberanía y la integridad territorial de Libia y de Siria teniendo en cuenta las críticas situaciones que atraviesan dichos países, exhortando además al fin de las hostilidades y a un proceso de resolución pacífico y transparente.

En suma, debe tomarse nota de que la deliberación sobre asuntos regionales no refiere necesariamente a cuestiones que involucren a sus respectivas zonas de influencia sino a controversias específicas en diferentes lugares del mundo. De este modo, los miembros de IBSA ponen de manifiesto su

voluntad de tomar posición y comprometerse en múltiples temáticas dada su condición de poderes emergentes con intereses crecientemente globales.

En relación a las cuestiones sociales, los tres gobiernos han promovido la implementación de políticas efectivas para la lucha contra el hambre y la pobreza así como también para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En 2005, los cancilleres expresaron su interés en un desarrollo exitoso del Millennium Review Summit organizado por Naciones Unidas para septiembre de 2005, ya que los objetivos perseguidos en dicha cumbre eran coincidentes con la constante lucha de IBSA contra el subdesarrollo, el hambre y la pobreza. Paralelamente, los tres países apoyaron el Programa de desarrollo socioeconómico de la Unión Africana y se comprometieron a buscar medidas concretas para proseguir la implementación de la NEPAD. En suma, la trilateral destaca la trascendencia de colocar al ser humano como centro del desarrollo (Comunicado ministerial IBSA, 2004).

A partir de 2008, el grupo ha incorporado a la discusión nuevas temáticas como las cuestiones de género y la diáspora africana. En relación a la primera, se exhortó a un renovado compromiso por una igualdad de género y por mayores oportunidades para las mujeres. En cuanto a la segunda, se destacó la necesidad de crear lazos que unan a todos los afrodescendientes que habitan en distintos lugares del mundo (Comunicado ministerial IBSA, 2008: 4).

En cuanto a las problemáticas ambientales, desde un principio el bloque adhirió a los principios contenidos en el Programa de Agenda 21 y alentó a los países a la persecución de los objetivos establecidos por el Protocolo de Kyoto. En este sentido, el grupo defiende el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en base a las respectivas capacidades nacionales (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 3-6). Los miembros de IBSA consideran que los países en desarrollo podrán implementar acciones tendientes a la mitigación de esta problemática en la medida en que los países desarrollados cumplan su compromiso de proporcionar una financiación adecuada (Declaración conjunta Quinta Cumbre IBSA, 2011).

Con respecto a las cuestiones económicas, desde 2003 los tres países han buscado coordinar sus iniciativas para la liberalización comercial de los productos agrícolas en el marco de la Ronda Doha (Declaración de Brasilia, 2003: 1-2). Teniendo en cuenta los magros resultados de la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Hong Kong en diciembre de 2005, los ministros enfatizaron la necesidad de renovar el compromiso político para avanzar en las negociaciones. Asimismo, consideraron que el G-20 había quedado consolidado, en dicho encuentro, como un grupo de presión relevante para el tratamiento de las temáticas agrícolas. (Comunicado ministerial IBSA, 2006).

En octubre de 2007, durante el segundo Encuentro Cumbre de IBSA, los líderes enfatizaron que no sería posible ningún progreso en el marco de la Ronda Doha, en la medida en que se siguiesen considerando las desproporcionadas demandas de los países desarrollados en relación a las negociaciones en materia de servicios (Declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA, 2007: 4). Posteriormente, con el inicio de la crisis de 2008, los mandatarios de IBSA sostuvieron que un comercio internacional vigoroso era parte integrante de cualquier solución para la crisis económica global debiendo evitarse la aplicación de medidas proteccionistas y esforzándose en avanzar en las negociaciones efectuadas en la Ronda Doha.

Entre las restantes cuestiones económicas abordadas se destacan derechos de propiedad intelectual y energía. En relación al primer tema, los líderes han expresado su convicción de que el acceso universal y asequible a los medicamentos es un paso indispensable para alcanzar los ambiciosos objetivos adoptados por la comunidad internacional en la lucha contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles. En cuanto a los asuntos energéticos se insiste en la necesidad de promover fuentes alternativas que contribuyan a una mitigación de los efectos de cambio climático.

A partir de 2009, dos problemáticas de gran importancia en la agenda mundial se sumaron a los debates de IBSA: la crisis financiera internacional y la seguridad alimentaria. En cuanto al sistema financiero internacional vale decir que, desde los primeros años del bloque, se exhorta a la reforma del sistema de cuotas del FMI a fin de moderar las desigualdades entre los países desarrollados y en desarrollo al interior de este organismo. Frente al desenlace de la crisis financiera de 2008, el grupo señaló la necesidad de reformas estructurales puesto que la crisis no podría ser resuelta tan sólo con medidas paliativas. Además, las soluciones adoptadas deberían ser globales, tomando en consideración la participación de todos los países en desarrollo a fin de diseñar un nuevo sistema inclusivo y transparente (Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA, 2008: 7).

Durante la sexta reunión ministerial, celebrada en Brasilia el 15 septiembre de 2009, la crisis financiera internacional adquirió aún mayor relevancia entre las cuestiones tratadas. Al respecto, los ministros señalaron que "devido à força de nossas próprias economias e aos nossos sistemas financeiros prudentes, aliados a práticas bancárias sadias e a passos proativos para proporcionar estímulos ao sistema financeiro, nossos países foram capazes de atenuar o impacto da crise (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 2). De este modo, se remarcó la necesidad de mejorar la regulación y supervisión de todas las actividades financieras mediante un sistema de alerta anticipada que debería ser ejecutado por el FMI junto con el recientemente creado Comité de Estabilidad Financiera. Asimismo, se exhortó a la realización de reformas en las instituciones de Bretton Woods en cuanto a la participación, representación y derecho de voto, a fin de reflejar la actual realidad mundial (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 2).

En cuanto a la seguridad alimentaria, los miembros de IBSA sostienen que el aumento de los precios internacionales de los alimentos genera un nuevo desafío en la lucha contra el hambre y la pobreza. De esta manera, resulta imperiosa la inmediata actuación para mejorar la producción y distribución alimenticia. Desde esta perspectiva, se repudia tanto la aplicación de subsidios agrícolas como la especulación excesiva y descontrolada en este campo, teniendo en cuenta el serio impacto negativo que estas prácticas tienen sobre la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. En consecuencia, se propicia la especial consideración de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural y a la disponibilidad de tierras (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 3-6).

En función de las temáticas planteadas, se observa que IBSA ha desarrollado una cada vez mayor coordinación política en múltiples esferas globales: Naciones Unidas, OIT, FAO, OMC, OMPI, OMS, UNESCO, Cumbre Mundial sobre Tecnologías de la Información, Conferencias sobre Cambio Climático, entre otros. En este marco, se identifican un conjunto de principios que se han convertido en los basamentos del vínculo trilateral: multilateralismo, cooperación Sur-Sur, desarrollo social inclusivo, lucha contra el hambre y la pobreza, derechos humanos y democracia.

La cooperación sectorial trilateral

Desde los inicios de IBSA, esto es, desde la primera reunión ministerial en 2004, India, Brasil y Sudáfrica decidieron aunar esfuerzos para el inicio de una cooperación sectorial. Por medio del Plan de Acción 2004 se identificaron ciertas áreas de interés y se constituyeron, en principio, nueve grupos de trabajo:

- Transporte:

En el marco de este grupo, se reconoció la necesidad de facilitar y mejorar el movimiento de pasajeros y mercaderías a través de líneas aéreas. En cuanto al transporte marítimo, se promovió el intercambio de información entre los ministros de la Marina y la formación de un corredor entre India, Brasil y Sudáfrica (Plan de acción IBSA, 2004:1).

Es interesante remarcar que los tres países cuentan con extensas costas marítimas¹⁷, dotadas con un total de 81 puertos en actividad: 28 en India, 7 en Sudáfrica y 46 en Brasil. Dichos puertos presentan algunas características en común, entre las cuales es posible mencionar: que son dársenas marítimas localizadas en las costas del Este de cada uno de estos países; son predominantemente puertos de carga a granel teniendo, por ende, una fuerte dependencia con este tipo de comercio de grandes volúmenes; poseen las condiciones necesarias para recibir embarcaciones de gran calado (entre los 14 y los 18 mts); y están controlados por el Estado. En el marco de IBSA, Richards Bay (Sudáfrica), Tubarao (Brasil) y Vizag (India) son los tres puertos más importantes dedicados a cargas a granel. Asimismo, Jawaharlal Nehru (India), Santos (Brasil) y Durban (Sudáfrica) constituyen los más relevantes para el caso de mercaderías transportadas en containers (Prabir, 2005: 6-7).

Tanto India con Sudáfrica como Brasil con Sudáfrica tienen servicios directos de conexión portuaria con 11 y 17 compañías navieras, respectivamente, las cuales operan una vez por semana. Los puertos brasileños e indios, en cambio, no poseen este tipo de conexión por lo cual “most of the Indian cargoes, going (or coming from) Brazil, are transhipped either at Durban (South Africa) or Dubai JA (UAE) or at Salalah (Oman)” (18) (Prabir, 2005: 9).

Los análisis realizados demuestran que los fletes marítimos intra- IBSA resultan aún insuficientes y son extremadamente costosos. Por tanto, un fortalecimiento de los intercambios comerciales tripartitos requiere de un proceso de mejora de la red de transporte marítimo intra-regional (Prabir, 2005: 11).

Con respecto al transporte aéreo, se observa que el sector se ha expandido en los tres países. South African Airways (SAA), Varig Brasil y Air India han ampliado el tamaño tanto de sus respectivas flotas como de sus redes de operaciones internacionales. No obstante, tanto SAA como Air India han presentado dificultades financieras en los últimos años. Varig Brasil, por su parte, fue privatizada en 2007 (Mokoena, 2007: 137). Al igual que en el caso del transporte marítimo, no existen conexiones aéreas directas entre Brasil e India por lo cual Sudáfrica constituye la escala más frecuente entre

17- Las costas marítimas alcanzan los 5.560 km en India, 7.491 km en Brasil y 2.798 km en Sudáfrica.

18- Existen ciertas compañías navieras que operan con transatlánticos tanto en el trayecto India-Sudáfrica como Sudáfrica-Brasil, tales como Maersk Sealand y P&O Nedlloyd: “While most of Maersk vessels, originating from Brazil and coming towards South/Southeast Asia, cross Atlantic; P&O Nedlloyd’s vessels normally cross Pacific and then to Hong Kong, Singapore and finally to South Asia” (Prabir, 2005: 9-10).

ambos países. En este sentido, SAA posee vuelos directos tanto a Mumbai como a São Paulo (19) (Prabir, 2005: 13-14). Cabe señalar, sin embargo, que dadas las distancias que los separan, sobre todo a Brasil de India, existen al presente muchas posibilidades de triangulación no muy complejas, como las que ofrecen Malasyan Airlines, Qatar Airways y Emirates Airlines.

Teniendo en cuenta la creciente presencia del sector en cada uno de estos estados, considerados individualmente, el desarrollo de una mayor cooperación en el marco de IBSA podría permitir un fortalecimiento de la competitividad de los tres países en el mercado internacional de aviación civil. Por tanto, resulta necesario combinar "the efforts of the public and private sectors and relevant specialised organisations to facilitate inter alia coordination between shipping companies, provide improved information on trade flows, identify hubs and improve port infrastructure" (Prabir, 2005: 17-18).

- Turismo:

En la primera reunión, el gobierno de India propuso la realización de un encuentro entre los principales representantes del sector privado de viajes y turismo (Plan de acción IBSA, 2004: 1). Posteriormente, en 2008 el bloque firmó un acuerdo tripartito sobre esta temática por el cual las partes se comprometieron a estimular la cooperación entre sus respectivos órganos turísticos oficiales por medio de: intercambio de información, desarrollo de actividades promocionales conjuntas e intercambio de especialistas y funcionarios de las áreas turísticas. Del mismo modo, acordaron participar en las ferias de viajes y turismo realizadas en cada uno de sus países a fin de fomentar el flujo de turistas intra-IBSA (Acuerdo tripartito sobre cooperación en el campo del turismo, 2008).

- Comercio e Inversiones:

En esta área el bloque se propuso, desde un principio, reforzar el comercio en áreas complementarias de la industria, los servicios y la tecnología con el objeto de crear un mercado de grandes dimensiones. En segundo lugar, se buscó promover tanto la convergencia en las negociaciones comerciales preferenciales entre los socios y sus respectivas regiones (MERCOSUR-SACU, MERCOSUR-India, SACU-India), como la realización de estudios que examinaran el potencial económico y comercial de cada uno de ellos sugiriendo propuestas tendientes a aumentar los flujos de inversión entre los tres países. Finalmente, se propuso el establecimiento de un Consejo Trilateral de Negocios.

Luego de arduas negociaciones, los cancilleres celebraron, durante la sexta reunión ministerial en 2009, la entrada en vigor de los acuerdos de comercio preferencial MERCOSUR-India y MERCOSUR-SACU. En este sentido, exhortaron a una continuación de los esfuerzos para la concreción de un compromiso India- SACU (actualmente en proceso de negociación) que permita culminar en la adopción de un acuerdo de comercio trilateral India-MERCOSUR-SACU (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 3).

Al momento de analizar el comercio intra-bloque, se observa que el intercambio comercial de India con Brasil creció significativamente a partir de la creación de IBSA, desde US\$ 589 millones en 2003 a US\$ 7.734.72 millones en 2010. En efecto, "this is the first time in the history of economic and commercial relations between the two countries that the bilateral trade has crossed US\$ 7 billion mark" (20) (datos del sitio web de la embajada de India en Brasilia, 2011). En cuanto al comercio entre India

19- El trayecto Sao Paulo-Johannesburg tiene una frecuencia de 11 vuelos semanales.

20- Los principales productos exportados por India a Brasil son: diesel, equipos vinculados a la energía eólica, coque de carbón, lignito o turba, nafta, textiles de algodón y polyester, pigmentos, medicamentos, químicos, vacunas y combustibles para aviación. Los principales productos exportados por Brasil a India son: caña de azúcar, petróleo crudo, sulfato de cobre, aceite de soja, alcohol desnaturalizado, otros minerales de cobre, asbesto, válvulas, bombas de motor, aviones, trigo, piedras preciosas y semipreciosas, entre otros (datos del sitio web de la embajada india en Brasilia, 2011).

y Sudáfrica, se verifica que el intercambio bilateral se triplicó desde US\$ 2.500 millones en el período 2003-2004 a US\$ 7.732 en 2009-2010 (21) (datos del sitio web de la High Commission of India en Pretoria, 2011). Por último, el comercio entre Brasil y Sudáfrica se incrementó de US\$ 529.721 en el 2000 a US\$ 2.063 millones en 2010 (22) (datos del sitio web de la embajada de Sudáfrica en Brasilia, 2011).

En términos de Lyal White, el comercio entre los tres miembros de IBSA ha crecido notoriamente desde “US\$ 3.9 billion in 2003 to about US\$ 12 billion in 2009”. Sin embargo, si se compara estas cifras, por ejemplo, con el intercambio comercial entre Brasil y China (US\$ 36 billion en 2009), el impacto es menos significativo (White, 2010: 3). En este sentido, los analistas más escépticos argumentan que la complementariedad natural entre los miembros de IBSA es baja y que, en realidad, los tres compiten por los mismos mercados de exportación (Mokoena, 2007: 136).

En suma, el comercio intra-IBSA aún no resulta significativo si se lo compara con los intercambios que cada uno de estos países realiza con el resto del mundo, especialmente con mercados tradicionales como Estados Unidos o Europa o con nuevos mercados como China. No obstante, el crecimiento del intercambio trilateral ha sido constante. Asimismo, la falta de complementariedad existente en cuanto a los mercados de productos primarios ha intentado ser compensada con un énfasis en otros sectores industriales, de servicios y de tecnología en los cuales se presentan mayores posibilidades de complementación.

En cuanto a las inversiones, se observa que las mismas han progresado en mayor medida que el comercio. Según Refilwe Mokoena, “less-developed economies lacking extensive complementarities tend to invest in each other more than they trade with each other” (Mokoena, 2007: 133). Históricamente, las inversiones sudafricanas en India se concentraron en la minería mientras que las inversiones indias en Sudáfrica se focalizaban en el sector farmacéutico. En los últimos años, sin embargo, las iniciativas sudafricanas (23) se han extendido incluyendo maquinaria y una serie de servicios como los bancarios y los seguros. India, a su vez, diversificó sus inversiones abarcando autopartes, hoteles, telecomunicaciones y servicios de software, entre otros (24). La presencia de sistemas legales similares y de una misma lengua pueden ser considerados factores que propician este acercamiento.

Comparativamente, las inversiones desde Brasil y en Brasil de los dos miembros restantes, son menores. Uno de los motivos que explican esta situación se vincula a cuestiones de proximidad geográfica. Las compañías brasileñas, que se han internacionalizado en los últimos años, han concentrado sus actividades en el continente americano por lo cual existe un menor número de emprendimientos

21- Las exportaciones de India a Sudáfrica incluyen: vehículos y sus componentes, equipos de transporte, medicamentos y productos farmacéuticos, software, productos de ingeniería, calzado, colorantes y productos intermedios, productos químicos, textiles, arroz y piedras preciosas y joyería, entre otros. En cuanto a las exportaciones de Sudáfrica a India, el oro ha sido históricamente el principal producto. Fuera de ello, las exportaciones incluyen: fosfatos, piedras preciosas y minerales, fertilizantes, acero, carbón, equipos de transporte, fabricación de pasta y pulpa, entre otros (datos del sitio web de la High Commission of India en Pretoria, 2011).

22- Los principales productos exportados de Sudáfrica a Brasil son: metales preciosos, carbón, motores, acero, aleaciones de hierro, petróleo, autopartes, herbicidas, entre otros. Los principales productos de Sudáfrica exportados a Brasil son: autopartes, automóviles, carne, azúcar, maquinaria, equipo eléctrico, tabaco, granos, acero y plásticos, entre otros (datos del sitio web de la embajada de Sudáfrica en Brasil, 2011).

23- Entre las empresas sudafricanas que operan en India, es posible mencionar: SAB Miller (fabricación de cerveza), Sasol (petroquímica), De Beers (diamantes), Shoprite Checkers (retail), ACSA (compañía de aeropuerto de Sudáfrica), Old Mutual, Sanlam y Hollard (servicios financieros) (Alves, 2007: 108).

24- Entre las empresas indias que operan en Sudáfrica, es posible mencionar: Tata Group (automóviles, IT, ferrocromo), Mahindra (vehículos utilitarios), Sahara (servicios financieros, telecomunicaciones, turismo, entre otros), Dr. Reddy's, Ranbaxy y Cipla Medpro, Zydus y Hospira (empresas farmacéuticas); Apollo Tyres, VSNL, Reliance Telecom (telecomunicaciones), Taj Hotel Group y Arcelor-Mittal (acero) (Alves, 2007: 108-109).

tanto en India como en Sudáfrica (25). Del mismo modo, la mayor parte de las inversiones indias se restringen al Sudeste de Asia. No obstante, cabe notar un incipiente aumento de las inversiones indias en Brasil en los últimos años, concentrándose en los siguientes sectores: fármacos (45%), ingeniería química (24%), software (21%) y químicos (10%) (Chaturvedi, 2011: 23).

- *Ciencia y tecnología (C&T):*

En la primera ministerial, este grupo se concentró en la identificación de ciertas líneas de trabajo focalizándose en las siguientes áreas: biotecnología, bioinformática, energías alternativas y renovables, astronomía, meteorología y cambio climático, oceanografía y medicina tradicional (Plan de acción IBSA, 2004: 2). Con el propósito de mejorar la calidad de vida de las poblaciones de los tres países, el grupo de trabajo procuró identificar demandas y oportunidades de cooperación trilateral en C&T, promover la integración entre instituciones de los tres países, suscitar una mayor capacitación de recursos humanos y propiciar nuevas oportunidades para la generación y apropiación de conocimiento científico y tecnológico por parte de las respectivas sociedades.

Al evaluar el desempeño de este grupo, Lyal White sostiene que “science and technology seem to be leading the way; joint initiatives include a research trip to Antarctica. They also share technology on biofuels, a cross-cutting issue that affects other important working groups, such as those on climate change and energy” (White, 2010: 4).

- *Tecnologías de la información:*

Esta temática fue especialmente remarcada como un instrumento esencial para la creación de puestos de trabajo, el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. Los socios propiciaron la búsqueda de soluciones que permitan extender el acceso de habilidades informáticas a los sectores menos privilegiados, evitando la exclusión digital. Durante la reunión ministerial celebrada en 2009, se acordó además el intercambio de información en las áreas de piratería, contrterrorismo y seguridad cibernética (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 9). Asimismo, se consensuó para la puesta en marcha de proyectos de inclusión digital referentes a infraestructura de redes, centros de datos y formación de consorcios para el fortalecimiento de softwares de código abierto (Comunicado ministerial IBSA, 2009: 10).

- *Salud:*

El grupo de trabajo estableció seis áreas de interés común: derecho de propiedad intelectual y su impacto en el acceso a las medicinas, medicina tradicional, regulación sanitaria, estudio de epidemias, vacunación, investigación y desarrollo de productos farmacéuticos. Asimismo, se propuso el intercambio de expertos técnicos a fin de fortalecer la producción nativa y por ende un acceso a fármacos menos costosos y de mayor calidad (Plan de acción IBSA, 2004: 4).

- *Energía:*

Se identificaron tres áreas iniciales de cooperación: acceso energético económico para zonas rurales, estudio de biocombustibles e investigación de combustibles alternativos como el hidrógeno (Plan de acción IBSA, 2004: 5).

25- Las empresas brasileñas Vale do Rio Doce (minería) y Marco Polo (vehículos y autopartes) se encuentran presentes tanto en India como en Sudáfrica. Del mismo modo, las brasileñas Coteminas, Gerdau, Weg y Petrobras operan en India. Es importante aclarar además que las empresas brasileñas se han expandido también en otros países africanos.

- *Defensa:*

Desde los primeros encuentros, el bloque reconoció el papel clave de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz internacional. Además enfatizó la necesidad de combatir tanto el tráfico ilegal de armas y estupefacientes como el tránsito de químicos tóxicos y de residuos radioactivos por los océanos Atlántico e Indico. En la quinta reunión ministerial, los gobiernos recibieron con agrado el lanzamiento de IBSAMAR, esto es, la realización de los primeros ejercicios navales conjuntos, los cuales tuvieron lugar en las costas de Sudáfrica en el año 2008. Durante la sexta reunión ministerial, en septiembre de 2009, se dieron a conocer una serie de propuestas para la organización de iniciativas conjuntas tanto en la producción de material armamentístico como en operaciones de paz. Se estipuló, además, la realización del segundo ejercicio militar naval del grupo (IBSAMAR II) el cual se efectuó, nuevamente en Sudáfrica, en septiembre de 2010.

- *Educación:*

En base a la importancia de lograr una mayor inclusión y equidad social, la educación fue considerada un instrumento fundamental para el logro de estos objetivos (Plan de acción IBSA, 2004: 6). En este marco, el 17 de octubre de 2007, los miembros de IBSA firmaron un memorandum de entendimiento en materia educativa por el cual se propusieron crear las condiciones necesarias para la cooperación entre instituciones académicas, facultades, investigadores y estudiantes brasileños, indios y sudafricanos. El bloque planteó una serie de áreas académicas consideradas prioritarias, esto es, ingeniería, informática, matemática, biotecnología, agricultura y pesca, desarrollo sustentable y transformación social. Se estipuló, además, que la cooperación se desarrollaría por medio de intercambio de docentes, estudiantes de doctorado y posdoctorado, realización de seminarios, proyectos de investigación conjuntos y publicación de los resultados (MOU de Educación de IBSA, 2007).

En el segundo encuentro ministerial, en marzo de 2005 en Cape Town, los ministros de Relaciones Exteriores exhortaron a reforzar la cooperación sectorial y por consiguiente, se incorporaron dos nuevas áreas de trabajo:

- *Agricultura:*

El grupo de trabajo apoyó el lanzamiento del Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ganadero, en el marco del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, que busca tanto incrementar y diversificar la producción agrícola y ganadera como promover el desarrollo de la pequeña y mediana agro-industria (Comunicado ministerial IBSA, 2005: 5). En septiembre de 2009, el grupo potenció sus iniciativas por medio de una serie de actividades conjuntas dando a conocer un documento final titulado “El futuro de la cooperación agrícola en IBSA”.

- *Cultura:*

El bloque se propuso incrementar los intercambios y actividades culturales entre los socios. Asimismo, se acordó la coordinación de posiciones en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 2007, las partes firmaron un memorándum de entendimiento en materia cultural con el objeto de promover el intercambio de actividades y experiencias entre los tres países. De modo específico, se buscó cooperar en las áreas de preservación

del patrimonio histórico, artístico y cultural así como también fomentar el desarrollo de industrias creativas. Por último, las partes se comprometieron a difundir entre los pueblos de los tres países el conocimiento de la sigla IBSA. Cabe señalar que, en el marco de este acuerdo, el grupo inició una serie de actividades civiles como la realización del Festival de danza y música de IBSA.

La incorporación de otras áreas de trabajo continuó durante los siguientes encuentros ministeriales, con la creación de nuevos grupos: -Medio Ambiente y Cambio Climático, -Desarrollo Social, -Administración Pública (en 2006), -Administración Tributaria (en 2007) y Asentamientos Humanos (en 2008).

- Medio Ambiente y Cambio Climático:

El grupo comenzó a funcionar durante las negociaciones por el Protocolo de Kyoto, enfatizando la necesidad de considerar los intereses de los países en desarrollo. En el tercer Encuentro Cumbre de IBSA, realizado en Nueva Delhi en 2008, se delineó una posición trilateral frente al tema, adhiriéndose a los siguientes principios: 1) responsabilidad común pero diferenciada en relación con la responsabilidad histórica de los países industrializados; 2) principio de carga equitativa que se traduce en que los países desarrollados deben comprometerse a una reducción ambiciosa de gases y, a su vez, proveer tecnología y financiamiento a los países en desarrollo; 3) rechazo a las medidas comerciales como medio para resolver los problemas de cambio climático.

- Desarrollo Social:

Surgió como consecuencia del Seminario de Desarrollo Económico con Equidad Social organizado por IBSA y realizado en Brasilia el 3 y 4 de agosto de 2005 (Comunicado ministerial 2006: 6). Tiempo más tarde, en octubre de 2007, los tres gobiernos firmaron un memorándum de entendimiento para el intercambio de información y de especialistas en el tema.

- Administración Pública:

En conformidad con la legislación en vigor en sus respectivos países, las partes se comprometieron a cooperar en las siguientes áreas específicas: monitoreo y evaluación integrados, E-gobierno, desarrollo de recursos humanos, prestación de servicios orientados al ciudadano, ética y combate de la corrupción y transparencia y rendición de cuentas.

- Administración Tributaria:

Es un grupo que funciona prácticamente de forma autónoma. Las autoridades de los bancos centrales de cada uno de los países se reúnen anualmente. Asimismo, se estableció la iniciativa “línea azul” por la cual ciertos productos se encuentran exentos de los trámites burocráticos habituales a efectos de facilitar el comercio intra-grupo (26).

- Asentamientos Humanos:

Considerando que para el 2020 la mayor parte de la población mundial habitará en el Sur sumado al preocupante incremento de los asentamientos irregulares -con fuerte presencia en estos tres países a través de favelas, townships y slums-, los ministros destacaron la importancia de cooperar para

enfrentar esta problemática de forma conjunta. En este sentido, el grupo propuso la elaboración de programas de planeamiento urbano para la construcción de edificaciones de bajo costo y para la mejora en la provisión de servicios básicos.

Durante la sexta reunión ministerial, celebrada en Brasilia el 15 septiembre de 2009, se realizó un balance de los progresos suscitados en los diversos grupos de trabajo de cooperación sectorial. Desde este punto de vista oficial, el documento final consideró que ha sido posible verificar el desarrollo de acciones concretas en varias temáticas desplegadas por distintos grupos. Con una mirada más crítica, Lyal White señala que “results have been slow in coming and there is a need for greater coherence and focus” (White, 2010: 4).

Por otro lado, Nelia Barnard, encargada sudafricana del seguimiento de las negociaciones desarrolladas por IBSA, asegura que los avances han sido desiguales por lo cual la situación es diferente según el grupo de trabajo que se tome en consideración. En este sentido, estima que los grupos en materia de energía, agricultura y cambio climático son los que más han progresado en el desarrollo de una cooperación trilateral (27). Esta mirada es compartida por el secretario brasileño Álvaro Fagundes Sá para quien cada grupo ha evolucionado a diferente ritmo siendo defensa, energía y administración aduanera los más avanzados. En relación a las dificultades que se han ido presentando, el funcionario subraya ciertos problemas administrativos vinculados a los cambios de personal en las distintas burocracias involucradas en los grupos de trabajo de IBSA (28).

Balance y desafíos de IBSA

En función del análisis realizado se considera que existen en la actualidad pocos países o grupos de países que lleven adelante un ejercicio de cooperación tan relevante, como el que están desarrollando los países miembros de IBSA. Cada reunión del grupo moviliza prácticamente a todos los sectores de las respectivas cancillerías y a varios órganos de la administración pública de cada país. Además, los naturales cambios de gobierno ocurridos en India, Brasil y Sudáfrica han reforzado la estabilidad de la coalición puesto que convirtieron a IBSA en una política de Estado de los tres países, más allá de la provisionalidad de sus distintos gobiernos.

En cuanto a la cooperación sectorial, el análisis de las sucesivas reuniones cumbres y ministeriales demuestra la conformación, hoy en día, de 16 grupos de trabajo: 1- Administración Pública, 2- Administración tributaria, 3- Agricultura, 4- Asentamientos Humanos, 5- Ciencia y Tecnología, 6- Comercio e Inversiones, 7- Cultura, 8- Defensa, 9- Desarrollo Social, 10- Educación, 11- Energía, 12- Medio Ambiente y Cambio Climático, 13- Salud, 14- Tecnologías de la Información, 15- Transporte, 16- Turismo.

Además de los grupos de trabajo mencionados, existen otras áreas en las cuales se ha avanzado en coordinaciones más informales habiendo, en algunos casos, propuestas para el establecimiento de nuevos grupos, tales como: cuestiones de género, pequeños negocios, cooperación sindical, sistemas carcelarios, obras públicas e infraestructura, relaciones federales, temas forestales, desarme y no proliferación, y propiedad intelectual. De este modo, se asciende a 25 áreas de actuación (Moura de, 2009: 27).

27- Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard, a cargo del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

28- Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

En cuanto a las posibilidades de ampliación del grupo o de su inclusión en otros, desde sus cancillerías revelan que IBSA se mantendrá como un bloque independiente que aspira, al mismo tiempo, a consolidar y profundizar sus iniciativas conjuntas. Álvaro Fagundes Sá sostiene que "IBAS se ha vuelto una marca en la política mundial. Muchos países quieren hablar con IBAS, por ejemplo, en el marco de diversas reuniones realizadas en Washington. Este tipo de diálogos es muy frecuente" (29). Desde la visión sudafricana, Nelia Bernard afirma que "We are a co-founder of IBSA, so that makes it very special. The major success of IBSA is the fact that the group covers a spectrum of human interaction: from government to people" (30). Gilberto de Moura, por su parte, afirma que "O IBAS tem uma identidade própria que convém preservar" (Moura de, 2009:22).

A la hora de realizar un balance sobre la actuación de este bloque, un número significativo de analistas coinciden en señalar un saldo positivo. Entre ellos, Zélia Campbell sostiene que, en sus nueve años de existencia, IBSA ha logrado una destacable coherencia que quizás pueda ser atribuida al hecho de que los parámetros a partir de los cuales fue concebido no fueron demasiado ambiciosos o inasequibles (Campbell, 2009:157).

Fagundes Visentini afirma que inicialmente ironizado como mera reedición del no alineamiento de los años setenta, IBSA pasó a ser gradualmente examinado por los países de la OCDE los cuales comenzaron a ofrecer recursos para investigaciones y seminarios que se dedicaran a su estudio. En el actual escenario internacional, continúa, "antiguas agendas han sido rescatadas en un formato más pragmático y eficaz con vistas a un mundo en acelerada transformación hacia la multipolaridad" (Visentini y Danilevicz Pereira, 2009: 41 y 82). Como afirmó entonces el presidente brasileño Lula da Silva: "IBSA e veio para ficar".

Gilberto de Moura, por su parte, asegura que se trata de un emprendimiento real cuya base es esencialmente política. Lo que torna a IBSA especial es la decisión política de sus tres países miembros los cuales, a partir de perspectivas y aspiraciones similares en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional, combinan esfuerzos y sistematizan una aproximación política que "antes do IBAS, se processava de maneira só espontânea" (Moura de, 2009: 33)

Finalmente, cabe subrayar que la coalición no constituye un objetivo en sí mismo sino que es concebida como una herramienta flexible y funcional a las preocupaciones e intereses que se van presentando en materia de gobernabilidad mundial. Es decir, el grupo no sustenta fuertes compromisos a priori sino que el accionar conjunto y, por ende, el reforzamiento recíproco de las posiciones nacionales deviene según los temas tratados y los ámbitos en los que se esté actuando. Esta ductilidad se explica por la presencia de políticas exteriores con contenidos fuertemente pragmáticos que han proporcionado al grupo su carácter distintivo.

Referencias Bibliográficas

- ALDEN, C. & VIEIRA M. A., 2005, "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism", en *Third World Quarterly*, Routledge, Vol. 26, Nº 7. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/4017805>. Fecha de consulta: mayo de 2011.

29- Entrevista realizada por la autora al secretario Álvaro Fagundes Sá, encargado de DIB - Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

30- Entrevista realizada por la autora a Nelia Barnard encargada del Directorate Economic Affairs and Regional Organisations (IBSA, NAASP, IOR-ARC) de la Cancillería sudafricana, Pretoria, 10 de agosto de 2011.

- ALVES, P., 2007, "India and South Africa: shifting priorities?", en South African Journal of International Affairs, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, Vol. 14, Nº 2, winter-spring.
- AMORIM, C., 2010, "Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview", en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Edición Especial, año 53, Brasília.
- CAMPBELL, Z., 2009, "Overview and Perspectives" en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS", Brasília, Fundação Alexandre de Gusmao.
- CHATURVEDI, S., 2011, "South-South Cooperation in Health and Pharmaceuticals: Emerging Trends in India-Brazil Collaborations", Research and Information System for Developing Countries (RIS), Discussion Paper Nº 172, New Delhi. Disponible en: http://www.ris.org.in/images/RIS_images/pdf/dp172_pap.pdf. Fecha de consulta: septiembre de 2011.
- DE MOURA, G., 2009, "O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS", en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS", Brasília, Fundação Alexandre de Gusmao.
- KORNEGAY, F., 2011, "SA Entry Into BRIC Revisited", en Institute for Global Dialogue (IGD), Johannesburg, febrero. Disponible en: <http://www.igd.org.za/component/content/article/63>. Fecha de consulta: mayo de 2011.
- MATO BOUZAS, A., 2009, "La política exterior india: las dimensiones global y regional", Real instituto Elcano, Madrid, mayo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/dt27-2009. Fecha de consulta: julio de 2011.
- MOKOENA, R., 2007, "South-South cooperation: the case of IBAS", en South African Journal of International Affairs, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, Vol. 14, Nº 2, winter-spring.
- PRABIR, D., 2005, "Trade in IBSA Economic Cooperation: The Role of Transport Linkages", Research and Information System for Developing Countries (RIS), Discussion Paper Nº 104, New Delhi. Disponible en: http://www.ris.org.in/images/RIS_images/pdf/dp104_pap.pdf. Fecha de consulta: marzo de 2011.
- PENNA FILHO, P., 2001, "África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio: 1918-2000", en Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Nº 44, Brasília.
- SIDIROPOULOS, E., 2008, "South African foreign policy in the post-Mbeki period", en South African Journal of International Affairs, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Johannesburg, Vol. 15, Nº 2, December.

- VIZENTINI, P. & DANILEVICZ PEREIRA, A. L., 2009, "As bases do IBAS: O desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul", en FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMAO; III Conferencia Nacional de política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí: Seminario IBAS", Brasília, Fundação Alexandre de Gusmao.

- WHITE, L., 2010, "IBSA seven years on: cooperation in a new global order", en Poverty in Focus, What can IBSA offer to the global community?, Academic Forum IBSA, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília.

Documentos oficiales

- "Acuerdo tripartito sobre cooperación en el campo del turismo", IBSA (2008), New Delhi. Disponible en: http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=138&Itemid=56. Fecha de consulta: agosto de 2011.

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2004), New Delhi, 4 y 5 de marzo. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/comunicado-de-imprensa-do-ibas-59a-agnu>

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2005), Cape Town, 1 de marzo. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/2nd-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2006), Rio de Janeiro, 30 de marzo. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2006/ibsa0331.htm>

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2007), New Delhi, 17 de julio. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm>

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2008), Somerset West, 11 de mayo. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/5th-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>

- "Comunicado Ministerial IBSA" (2009), Brasília, 1 de septiembre. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/6a-ibsa-ministerial-meeting-communicue/view>

- "Declaración conjunta Primera Cumbre IBSA" (2006), Brasília, 13 de septiembre. Disponible en: http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/ibsa.pdf?link_id=21&slink_id=3640&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

- "Declaración conjunta Segunda Cumbre IBSA (2007)", Tshwane, 17 de octubre. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm>

Declaración conjunta Tercera Cumbre IBSA" (2008). Disponible en: http://www.ibsatriilateral.org//index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=16

- “Declaración conjunta Cuarta Cumbre IBSA (2010)”, Brasilia, 15 de abril. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitados-pelos-chefes-de-estado-e-de/4a-cupula-do-ibas-declaracao/view>
- “Declaración conjunta Segunda Cumbre BRIC (2010)”, Brasilia, 15 de abril. <http://www.pravasitoday.com/wp-content/uploads/2011/04/BRICS-SUMMIT-2011-JOINT-DECLARATION1.pdf>
- “Declaración conjunta Quinta Cumbre IBSA (2011)”, Tshwane, 18 de octubre. Disponible en: <http://vascopresscom.blogspot.com.ar/2011/10/tshwane-declaration-india-brazil-south.html#!/2011/10/tshwane-declaration-india-brazil-south.html>
- “Future of Agricultural Cooperation in IBSA” (2010). Disponible en: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/grupos-de-trabalho-e-foros/grupos-de-trabalho/gt-agricultura/the-future-of-agricultural-cooperation-in-ibsa/view>
- Memorandum de Entendimiento sobre Educación, IBSA (2007), Pretoria. Disponible en: http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/grupos-de-trabalho-e-foros/grupos-de-trabalho/gt-educacao/acordo-em-educacao/at_download/file
- Plan de Acción IBSA (2004), New Delhi. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2004/ibsa0305a.htm>

Sitios web oficiales

- IBSA: <http://www.ibsa-trilateral.org/>
- Embajada de India en Brasilia: <http://www.indianembassy.org.br>
- Embajada de Sudáfrica en Brasilia: <http://www.africadosul.org.br/>
- High Commission of India en Pretoria:
<http://www.indiainsouthafrica.com/indiasouthafrica/indiasarelations.html>



Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA

Maj-Lis Follér

Traducción: Agustina Marchetti



Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA

Maj-Lis Follér*

Traducción: Agustina Marchetti**

Resumen: Posicionándose como un donante emergente en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, Brasil exporta hacia África su propio modelo de política pública en materia de salud. Este trabajo analiza la historia de la cooperación brasileña en Mozambique en la lucha contra el VIH/SIDA. El caso se presenta como una alternativa a la ayuda condicionada del modelo tradicional de cooperación Norte-Sur, destacándose los mecanismos de donación de medicamentos, creación de capacidades locales y transferencia de recursos para la construcción de laboratorios farmacéuticos.

Palabras Claves: Brasil – Mozambique – Cooperación Sur-Sur – Salud Pública

Introducción

Este artículo se centra en la cooperación al desarrollo entre Brasil y Mozambique, especialmente en el sector de la salud pública y sobre el apoyo para cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA. Para ello ambos países serán entendidos como parte de un mundo globalizado y en contextos históricos y socio-económicos diferenciados. Brasil tiene una larga tradición de políticas de salud con reformas de gran alcance en salud pública y una Constitución desde 1988 que establece, entre muchos temas, derechos civiles y el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria para todos (da Costa Marques, 2003; Nunn, 2009). Durante la década del sesenta un movimiento de reforma sanitaria de profesionales de la salud comenzó a exigir el acceso equitativo a la atención médica y los servicios preventivos de salud (Nunn, 2009:31). Brasil introdujo en 1990 un Sistema Único de Salud – “Sistema Único de Saúde” (SUS) – basado en el acceso universal a la salud y la equidad. Incluso cuando el país, como país receptor, tenía fuertes presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para actuar de acuerdo con el plan de ajuste estructural y la introducción de políticas más orientadas al mercado frente a la asistencia sanitaria, el gobierno, forzado por las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales de la salud, se resistió y estableció un sólido sistema nacional de salud descentralizado. Brasil tiene uno de los sistemas de salud con mejor funcionamiento en comparación con otros países con situación económica similar (Oliveira Cruz et al., 2004; Costa Vaz & Inoue, 2007). El fuerte movimiento social para la salud que existe desde los años sesenta y un sistema de salud que funciona bien con una buena infraestructura son factores importantes para entender el éxito de Brasil en la implementación del programa contra el SIDA y para llevar a cabo la terapia antirretroviral (ART) con el derecho universal al tratamiento de personas que viven con el VIH/SIDA (PVVS). Es en este contexto que la cooperación Sur-Sur será analizada junto con la ambición de exportar el modelo brasileño sobre el VIH/SIDA a los países del Global South.

* School of Global Studies, University of Gothenburg, Göteborg, Sweden.

** Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Programa de Estudios África-América Latina (PEALA / PRECSUR).

La transformación de la “ayuda al desarrollo” en “cooperación para el desarrollo”

Tras la finalización de la Guerra Fría, una transformación en las estructuras de poder se llevó a cabo para restaurar países necesitados de ayuda para la reconstrucción y para apoyar a los “países pobres” o del “Tercer Mundo”. Los líderes del mundo industrializado iniciaron las Organizaciones de Bretton Woods en lo que puede ser descrito como un orden monetario para reconstruir la economía después de la guerra. El FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hoy parte del grupo Banco Mundial (BM), fueron establecidos por los países “ricos” para regir el desarrollo. Dinero y recursos humanos fueron transferidos desde el Norte hacia el Sur, con estrictas condicionalidades a los países receptores para que sigan las reglas y regulaciones establecidas por los donantes. El mundo era visto como una dicotomía, una parte del mundo era “desarrollada” y la otra parte “sub-desarrollada” o “en desarrollo”, acuñándose durante la década del cincuenta los conceptos de países “centrales” y “periféricos” para ilustrar dicha brecha, división que es hoy cuestionada y desafiada con el advenimiento de los llamados estados emergentes. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los países del Norte querían a través de la ayuda al desarrollo crear un mundo estable y seguro y se hizo hincapié en la cooperación bilateral entre los gobiernos y los mega-proyectos a través de los recién creados FMI y el BM.

El proceso de globalización ha cambiado el orden mundial y entre las diversas alteraciones las políticas de ayuda se han redefinido y se tornaron menos estadocéntricas (Thorn & Follér, 2008:277). Esto no significa que el Estado se haya visto debilitado, pero sí reposicionado en algunos aspectos -y en relación a la ayuda al desarrollo se está dando una creciente transformación con más acuerdos multilaterales, incluidos los nuevos socios de los países, que antes eran países receptores-. Otro aspecto es que las organizaciones de la sociedad civil están jugando un papel más activo en la cooperación al desarrollo. Actúan a través de organizaciones internacionales no gubernamentales (en adelante ONG's) apoyando a la sociedad civil en los países receptores, como veedores, proveedores de servicios o con fines sociales en temas como género y derechos humanos y programas relacionados con la salud.

Con el creciente papel de la sociedad civil y la integración de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como parte del proceso de toma de decisiones, científicos y activistas han establecido cuestionamientos sustanciales al FMI y al BM. La función de vigilancia (watchdog function) de las organizaciones de la sociedad civil, comunicando y distribuyendo información a través de Internet, es uno de esos factores. Han iniciado campañas en contra de la ayuda multilateral que destruye el medio ambiente a través, por ejemplo, de la construcción de represas, el desplazamiento de personas debido a mega-proyectos y otras actividades que perjudican a la población local. Las instituciones se han visto obligadas a ser más sensibles después de una fuerte crítica con respecto a sus enfoques (programas de ajuste estructural y otras intervenciones). El FMI y el BM están en la actualidad dominados por el Global North. Incluso cuando hay una alteración con nuevos países ingresando en los círculos cerrados, el poder con respecto a la ayuda sigue siendo del Norte gobernando al Sur “a la distancia”. Decisiones sobre si un país del Sur debe recibir apoyo o no siguen siendo tomadas por el Norte a través de instituciones regidas por poderosos líderes políticos y económicos y empresas o consorcios híbridos público-privados.

En el año 2000 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, se hizo un llamado para duplicar la ayuda a África. El impacto de la ayuda en el África subsahariana (ASS) ha sido discutido y cuestionado durante décadas (UNCTAD, 2006). Este capítulo se centrará en África y la presencia de otros donantes además del Norte.

Los donantes llamados emergentes han existido por mucho tiempo, pero sin una estructura consecuente, y el impacto económico no ha sido significativo. Países como Rusia, Brasil, China y los países árabes han participado a lo largo de su historia en diferentes proyectos de desarrollo. Pero la realidad es que durante la década del noventa y los primeros años del presente siglo el 95% de la ayuda al desarrollo provenía de los 22 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Manning, 2006:371). Pero los donantes no pertenecientes al CAD (o los donantes emergentes, como me gustaría llamarlos, aunque no son nuevos) están hoy en día volviendo a África con más fuerza (Kragelund, 2008:555).

Brasil con una cooperación Sur-Sur que data de por lo menos 40 años atrás, primero en América Latina y desde los años setenta también como un puente hacia África, ha sido menos visible que la cooperación Norte-Sur (ODI, 2010; Costa Vaz & Inoue, 2007). Actualmente, China (construcción de carreteras y edificios) y Brasil (salud, agricultura, educación y proyectos técnicos) están bien establecidos y son altamente visibles en muchos países africanos. Brasil, sobre todo en los países de habla portuguesa, se está convirtiendo en un jugador principal en la agenda de cooperación para la ayuda.

A través de los años, los líderes del mundo han firmado numerosos acuerdos y declaraciones y han creado comités de trabajo para desarrollar un mundo con menos pobreza y hambre y erradicar enfermedades mortales. Algunos proyectos han tenido éxito, como la erradicación de la viruela. Pero la pobreza y las enfermedades mortales relacionadas con la pobreza siguen existiendo y nuevos problemas, tales como los refugiados que viven una vida indigna, están creciendo. También el cambio climático y las pandemias, por ejemplo, VIH/SIDA, están amenazando la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta.

En el campo de la ayuda al desarrollo (1) algunos “nuevos” puntos de referencia comenzaron con Kofi Annan, secretario general de Naciones Unidas. Un gran esfuerzo y voluntad política para alcanzar metas concretas establecidas en la primera década del siglo XXI y una esperanza mundial plantearon que la gobernanza global se encuentra en una encrucijada de seguir adelante y reducir la pobreza. Las razones de estas observaciones se encuentran en algunas iniciativas y declaraciones que apuntan al estado del mundo y a la necesidad de transferir recursos desde el Norte hacia el Sur, con un enfoque de cómo esta transacción a través de la ayuda al desarrollo debería ser más eficaz y dar más poder a los países receptores a través de la consecución de la apropiación local y la responsabilidad compartida.

En el marco de Naciones Unidas se firmaron en el año 2001 los Objetivos del Milenio (ODM). Se trata de un plan de acción mundial para lograr ocho objetivos de lucha contra la pobreza para el año 2015. Tres de estos se centran en los problemas de la salud y asignan una gran importancia a los factores determinantes de la misma, tales como la pobreza, el hambre, la educación básica y la sostenibilidad ambiental (Buss & Ferreira, 2010). La siguiente declaración con un enfoque en la ayuda al desarrollo

1- El término “ayuda al desarrollo” en el discurso de la ayuda oficial ha sido sustituida por “cooperación para el desarrollo” (Rotenburg, 2009:xii). Este cambio de terminología indica que hay dos partes iguales, lo cual es cuestionado en este artículo y yo uso los dos conceptos paralelamente.

es la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (en adelante DP) aprobada el 2 de marzo de 2005 para el seguimiento y complemento de los ODM. Se trata de un acuerdo firmado por un centenar de ministros, jefes de agencias y otros actores donde se plasma un plan de trabajo destinado a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. En 2008, la Cumbre del llamado Programa de Acción de Accra (en adelante PAA), reunió a líderes gubernamentales, poderosas organizaciones y activistas de ONG's. Puede ser visto como un seguimiento de la DP para la profundización en la aplicación del acuerdo y para responder a nuevas cuestiones vinculadas con la eficacia de la ayuda. El IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda se llevará a cabo en noviembre y diciembre de 2011 en Busan, Corea del Sur. La cuestión cuando los líderes del mundo, organizaciones, instituciones y activistas se reúnan nuevamente será evaluar el progreso mundial para la reducción de la pobreza.

Hay varios informes elaborados en el transcurso de los años que evalúan los avances y fracasos de la DP. Las evaluaciones son a nivel general, pero también describen la situación en los países receptores. Hay ejemplos de implementaciones exitosas de la DP en la cooperación Norte-Sur a través de una cooperación constructiva que transfiere poder y responsabilidad de los donantes a los gobiernos locales que se apropian de los resultados (Wood et al., 2011:11). En cuanto a la prevalencia del VIH/SIDA a nivel mundial hay una significativa disminución de casos de nuevos infectados, incluso si es desigual entre países y dentro de un mismo país (UNAIDS, 2010). Esto es, por supuesto, una buena noticia, aun si los objetivos de los ODM están lejos de ser alcanzados. Hay alrededor de 33,3 millones de personas que viven con VIH en el mundo. De los aproximadamente 15 millones de personas que viven con VIH en países de medianos y bajos ingresos, que hoy en día necesitan tratamiento, 5.2 millones tienen acceso (UNAIDS, 2010:7). A través de evaluaciones y seguimientos es difícil inferir si la mejora se debe a las intervenciones de los donantes o si otros factores domésticos, tales como un gobierno comprometido o una sociedad civil vital, son las causas reales por las cuales la situación de las PVVS ha mejorado. También puede haber factores biomédicos y epidemiológicos detrás de la disminución del número de nuevos casos de SIDA, debido a que el virus es cada vez menos virulento.

En las Reuniones de Alto Nivel mencionadas, el debate sobre los cambios en el mundo y las potencias emergentes ingresando a la ayuda al desarrollo a través de Cooperación Sur-Sur han estado en la agenda. La delegación brasileña en la reunión de Accra representó la incorporación de una nueva voz que destacó que Brasil no es un objeto pasivo en la ayuda, sino un agente activo que resiste los paquetes de condicionalidades establecidos por los donantes y que crea un espacio para la interpretación y la acción independientes. En las evaluaciones de la OCDE, muchas veces la Cooperación Sur-Sur se plantea como algo que tiene que ser tomado en cuenta como una evolución positiva (Wood et al., 2011:11-12). Pero también hay dudas, que se formulan durante la evaluación, sobre si la Cooperación Sur-Sur cumple con la "buena gobernanza" y con la eficacia de la ayuda conforme a lo estipulado en la Declaración de París (Wood et al., 2011).

La pandemia del SIDA es parte de los ODM en la lucha contra la pobreza y una de las áreas prioritarias dentro de las organizaciones de las Naciones Unidas y los programas nacionales de desarrollo de los donantes. A través de la cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas, las organizaciones híbridas, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y los gobiernos, se establece la agenda sobre qué es una buena gestión sobre el SIDA y cómo implementarla. Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Plan de Emergencia del Presidente de los EE.UU para el Alivio del SIDA (PEPFAR), es el

principal donante económico en África. Estos programas juegan roles dominantes y son a menudo criticados por las condiciones que imponen para entregar la ayuda.

El mercado (en este caso principalmente de la industria farmacéutica) y las organizaciones de la sociedad civil son partes integrantes de la gobernanza mundial del SIDA y están transnacionalizando sus actividades, mientras que el Estado y las instituciones públicas que guían el desarrollo siguen siendo nacionales. Por lo tanto, el proceso de globalización que está teniendo lugar es de gran relevancia como un factor influyente cuando se debate sobre la ayuda al desarrollo y lo que sucede cuando los actores emergentes, como Brasil, quieren entrar en la arena global.

Las potencias emergentes

He mencionado las "tradicionales" ayudas del Norte y los avances hacia una mayor cooperación entre los países del Global South. Existen procesos de regionalización, que implican la cooperación entre países vecinos o dentro del mismo continente, y de Cooperación Sur-Sur, que tienen lugar cuando las actividades están cruzando el mar y refieren a la cooperación principalmente entre los países de África, Asia y América Latina. La pregunta es si vemos un "cambio paradigmático" del nuevo orden mundial con el advenimiento de las "potencias emergentes". Las "economías emergentes" en la agenda de debate son Brasil, China, India, Malasia, Sudáfrica y Tailandia. También hay algunas asociaciones especiales de países, como la denominada BRIC (Brasil, Rusia, India, China), que se extendió a BRICS (también incluida Sudáfrica) o la de India-Brasil-Sudáfrica Foro de Diálogo (IBSA), establecido en 2003 (www.ibsa-trilateral.org). A través de estas asociaciones, los países emergentes quieren fortalecer sus voces y ser parte en la construcción de una novedosa arquitectura de la ayuda al desarrollo. La característica común entre estos países es el cambio en el poder económico global, un proceso que se está dando por fuera de la hegemonía de los estados poderosos del Global North, hacia los países situados en el Global South, los cuales han aumentado recientemente el comercio y la ayuda al desarrollo hacia otros países en el Global South.

La política exterior brasileña y la historia de la ayuda al desarrollo

Brasil es hoy considerado como un poder económico y político importante en América Latina y en el mundo. Las relaciones exteriores son gestionadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores - Itamaraty. Lo que se discutirá en este capítulo es su futuro papel en la arena global como un país donante. La mayoría de la ayuda al desarrollo es a través de la Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Hay una larga tradición dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores en cooperación internacional y ayuda al desarrollo y se han focalizado principalmente en tecnología y en la creación de capacidades relacionadas con la agricultura y problemas en la salud pública. La asociación y la cooperación Sur-Sur relacionadas con el VIH/SIDA se iniciaron durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso en la década del noventa como una parte importante de la política exterior (Nunn, 2009:80; Sousa, 2010). Las iniciativas continuaron y se fortalecieron durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva desde su ascensión en 2003 y durante sus ocho años en el poder (Captain, 2010:184; Sousa, 2010). En este período, diferentes programas de cooperación relacionados con la cooperación técnica en salud y con el VIH/SIDA han ganado un lugar estratégico en la política (Almeida et al., 2010). Ya en 2003, el presidente Lula se comprometió a construir una planta de medicamentos contra el SIDA en Mozambique, asociación que será analizada como una manifestación de la intensificación de la cooperación internacional de Brasil.

La política exterior de Brasil emprendida por Itamaraty y el ABC es cooperar con instituciones como el Centro Internacional de Cooperación Técnica en VIH/SIDA (CICT/SIDA) y apoyar proyectos conjuntos entre las OSC's de Brasil y países del Global South (Terto Jr. et al., 2009). Instituciones tales como ABC, CICT/SIDA y otras organizaciones similares, junto con las ONG's de Brasil en la lucha contra el SIDA, las organizaciones internacionales como ONUSIDA, Global Fund, organizaciones donantes y la industria farmacéutica llevan adelante la gobernanza mundial del SIDA (Follér, 2010).

Durante las dos presidencias mencionadas anteriormente, el gobierno brasileño a través de una estrecha colaboración entre Itamaraty y el Ministerio de Salud -en adelante el MdS- (incluyendo el Programa Nacional del SIDA) tomaron un activo papel a nivel global para exportar el modelo brasileño sobre el SIDA. Esta postura pro-activa está haciendo de Brasil uno de los “países emergentes” más abiertos en relación a la gobernanza mundial del SIDA. Un ejemplo del “modelo brasileño” que vale la pena mencionar es el “Comité Brasileño de Derechos Humanos y Política Exterior” (Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa) que existe desde 2005 con el objetivo de proporcionar una mayor transparencia entre las organizaciones de la sociedad civil y la política exterior tanto como fortalecer la participación ciudadana y el control democrático de la política exterior brasileña en materia de derechos humanos (www.dhpoliticaexterna.org.br) (Follér, 2010:203). El modelo brasileño incluye y destaca que el VIH/SIDA no es sólo un problema médico, sino que incluye los derechos humanos y sexuales.

La política de ayuda al desarrollo no está todavía formalizada ni tiene un buen funcionamiento en comparación con la Comunidad Europea y los Estados Unidos, pero el país ha aumentado su participación en varias actividades internacionales vinculadas con la salud, tanto a nivel regional en América Latina, como también en varios países de África (Buss, 2011; Pimenta et al., 2006; Oliveira Cruz et al., 2004). El patrón de desarrollo de la Cooperación Sur-Sur brasileña ha sido descrito como un “modelo global en espera”. La expresión proviene de un artículo en *The Economist* y describe a Brasil como uno de los donantes de ayuda más importante del Global South, indicando a su ayuda como una transferencia de conocimientos construidos a partir de las propias experiencias de los países que luchan contra la pobreza y la alta prevalencia de VIH/SIDA (*The Economist*, 2010; ODI, 2010). Un ejemplo es el programa de ayuda para Haití tras el terremoto, en el cual Brasil utilizó su propia experiencia del programa de reducción de la pobreza nacional “Bolsa Familia” y transfirió la tecnología, la experiencia vivida y el conocimiento de una actividad doméstica exitosa a la realidad haitiana.

Pero la ayuda de Brasil no es sólo humanitaria y se solidariza con los países pobres. *The Economist* continúa “Además, la ayuda tiene sentido comercial. Por ejemplo, Brasil es el productor mundial de etanol más eficiente, y quiere crear un mercado mundial de combustible verde, pero no puede hacerlo si es el único proveedor real. Difundir la tecnología del etanol a los países pobres crea nuevos proveedores, aumenta las posibilidades de un mercado global y genera negocios para las empresas brasileñas” (*The Economist*, 2010). Esto indica que la política exterior y, en cierta medida, los intereses económicos, han jugado y juegan un papel importante en la dinamización de la cooperación al desarrollo de Brasil. También es bien sabido que Brasil quiere un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y tener influencia en las relaciones internacionales en línea con su trayectoria económica exitosa, las grandes empresas del país están ansiosas de expandir sus operaciones en el exterior. Con estos objetivos en mente, y en respuesta a la creciente demanda de asistencia brasileña, Lula da Silva ha ampliado la presencia diplomática de Brasil en todo el mundo y la cooperación

al desarrollo a través de iniciativas Sur-Sur, promoviendo visitas oficiales realizadas por el presidente y el ministro de Relaciones Exteriores. La cooperación técnica con los países en desarrollo está, por lo tanto, emergiendo como un importante instrumento operativo de la política exterior de Brasil (ODI, 2010).

Lo que a menudo se pone de relieve es la contradicción, motivando un término como “un modelo en espera”. El rol de Brasil en la arena internacional, con especial atención a África, se ha fortalecido y más fondos son distribuidos. Sin embargo, la ambivalencia es que Brasil aún tiene problemas domésticos de pobreza. Algunas ambigüedades técnicas y jurídicas también se han planteado en relación con la construcción de la planta de medicamentos contra el SIDA. Brasil produce medicamentos genéricos en la industria farmacéutica de propiedad estatal y la ley brasileña dice que está prohibido dar fondos públicos a otros gobiernos. Por lo tanto, la planta de medicamentos contra el SIDA tiene que encontrar una naturaleza específica entre la ayuda y los negocios.

El papel de Brasil tanto como receptor y proveedor de ayuda, le da, según algunos, una mejor comprensión de las necesidades y limitaciones ante la ayuda (ODI, 2010). Pero, según algunos críticos, el gobierno debe primero resolver los problemas domésticos.

La modalidad brasileña descrita anteriormente es diferente de la mayoría de la Cooperación Norte-Sur. Es en su enfoque más “horizontal” debido a las similitudes culturales como por ejemplo en Mozambique, que hablan el mismo idioma. La cooperación está más bien basada en la propia experiencia de Brasil y el conocimiento de exitosos programas sociales, tales como “Bolsa Familia” y el modelo brasileño de lucha contra el SIDA. Brasil ha desafiado a las instituciones mundiales con una comprometida política de acceso universal a los ARV’s y las cuestiones sobre patentes y derechos de propiedad intelectual. El gobierno, junto con las OSC’s, han estado haciendo lobby en las reuniones de la OMC, especialmente en relación con la firma del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) (véase Chávez et al., 2008).

El modelo Brasileño de lucha contra el VIH/SIDA

En esta sección se realizará primeramente una breve introducción a la epidemia de SIDA de Brasil. Los primeros casos oficiales de SIDA se notificaron en 1981 y, al comienzo de la década del noventa, Brasil llegó a tener el tercer mayor número de personas con SIDA en el mundo (Terto Jr. & García, 2008). Entre 1964 y 1985 un régimen militar gobernó el país. Se trató de una dictadura autoritaria por la cual muchos intelectuales y activistas de izquierda tuvieron que abandonar el país. Al igual que en muchos otros países, el gobierno en una primera instancia no tomó en serio la epidemia, ni los militares ni el primer gobierno civil que asumió el poder. A través del proceso político con los activistas y profesionales que regresaban a casa desde el exilio, una sociedad civil emergente comenzó a actuar. El movimiento de la reforma sanitaria mencionado anteriormente había continuado y construyó un puente con la incipiente sociedad civil. Lo que se reconoce es que los actores de la sociedad civil jugaron un rol clave en el logro de la política nacional sobre el SIDA a través de un proceso de redemocratización después de veinte años de dictadura (Bastos, 1999; Berkman, 2005; Galvão, 2000; Follér, 2005; Nunn, 2009; Parker, 1997). Organizaciones de la sociedad civil mejoraron la responsabilidad democrática y asumieron diferentes roles, creando la opinión pública sobre el VIH/SIDA, realizando campañas contra la discriminación y el estigma y sobre el derecho a la salud y promoviendo debates sobre los derechos sexuales. Las recién creadas ONG’s de lucha contra el SIDA, organizaciones religio-

sas y las OSC's, actuaron como proveedores de servicios para las personas infectadas y sus familias, y completaron la función de vigilancia a través del principio de control social. Este es un principio central en la Constitución brasileña que señala que el cuidado de la salud es un derecho de los ciudadanos y la obligación del Estado (Terto Jr. & García, 2008). Hoy en día, el modelo brasileño es visto en todo el mundo como una historia exitosa con menos del 1% de la población viviendo con VIH/SIDA (Lieberman, 2009; Nunn, 2009).

Durante la década del noventa, cuando Brasil se estaba reconstruyendo en temas relacionados con la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión, era un país receptor de cooperación que contaba con el apoyo de las instituciones multilaterales, así como de otras organizaciones y países. Me centraré en el apoyo que tuvieron para crear el Programa Nacional de Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA, y lo que también se relaciona con "El Modelo Brasileño de Prevención y Tratamiento de VIH/SIDA", construido en estrecha cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y con recursos externos. Para la creación de un programa sostenible de lucha contra el SIDA, Brasil recibió préstamos considerables del Banco Mundial (BM). Estos fueron distribuidos entre 1995-1998 y 1999-2002, y uno más pequeño en el período 2003-2006. Esta gran cantidad de fondos fueron en gran parte utilizados para implementar programas de prevención, servicios y monitoreo epidemiológico y para fortalecer la infraestructura de salud. Los préstamos fueron debatidos y cuestionados, especialmente por las OSC's, debido a que las condiciones de los mismos eran muy estrictas y entraban en contradicción con el plan nacional para trabajar con el VIH/SIDA bajo una amplia y multidimensional perspectiva de derechos humanos.

Las políticas del BM, por ejemplo, prohibían estrictamente los gastos para antirretrovirales (ARV's). La explicación del BM era que el tratamiento con los antirretrovirales era demasiado costoso para los países en desarrollo con recursos limitados. Al mismo tiempo que los préstamos del BM eran ejecutados, una sociedad civil proactiva a través de ONG's de lucha contra el SIDA hacían campañas y llevaban a cabo actividades de presión hacia el gobierno, y junto con los agentes más "radicales" del gobierno, realizaban acciones con el objetivo de "aumentar la escala del tratamiento del SIDA" (Follér, 2010a; Nunn, 2009:63). Las ONG's de lucha contra el SIDA presionaron al gobierno para el acceso universal al tratamiento. Activistas de la sociedad civil global, organizaciones internacionales incluyendo las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud (OMS), apoyaron la campaña, lo cual desembocó en la firma de la declaración de la UNGASS (Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas) (Follér, 2010:208).

La política del BM fue criticada, socavada y resistida. Las ONG's de lucha contra el SIDA que trabajaban en la prevención, al mismo tiempo que recibían el apoyo del BM, eran apoyadas por el gobierno para presionar por la expansión del tratamiento con ARV (Nunn, 2009:100ff). Los préstamos del BM alcanzaron sus objetivos fijados respecto al fortalecimiento de la infraestructura de salud y al mejoramiento en la supervisión de la logística. Sin embargo, muchos objetivos no buscados fueron alcanzados cuando el modelo brasileño se expandió. Este es un punto vital para destacar, dado que ilustra las dinámicas de poder y las contradicciones existentes entre el sistema de valores del BM y el Programa Nacional de SIDA de Brasil, incluyendo los movimientos por el SIDA. La unificada gobernanza brasileña del SIDA tuvo la fuerza para llevar a cabo el programa en consonancia con los objetivos políticos y sociales establecidos en el país.

El FMI ha sido durante años criticado por imponer programas de ajuste estructural y otras reformas en los países del Sur. La política del BM era igualmente jerárquica con estrictas condiciones establecidas en Washington DC. Al igual que en otras áreas de la política, el BM intentó dar forma al Programa Brasileño del SIDA. De este modo, un conflicto se abrió entre el énfasis del BM en materia de prevención y la presión de las ONG's para el tratamiento universal, ante lo cual el gobierno siguió el camino de los movimientos de lucha contra el SIDA. El gobierno brasileño mantuvo sus planes y continuó con las metas fijadas para el acceso universal a los ARV. Las cuestiones de poder cristalizadas en la sociedad brasileña durante este período son de vital interés, ya que ilustran una sociedad civil emergente, que establece una fuerte presión sobre el gobierno y que no actúa como receptora pasiva de ayuda, demostrando resistencia. El gobierno brasileño en su actuación ha sido definido como “Estado activista”. El mismo no aceptó las condiciones del BM para cancelar actividades como la promoción de preservativos y programas especiales para quienes ejercen la prostitución (Biehl, 2004, 2007:207). La difusión de las fronteras entre el Estado y la sociedad civil es típica de la gobernanza brasileña del SIDA a lo largo de la historia, lo cual puede ser visto como una victoria de la apropiación local floreciente frente a los donantes.

Los préstamos llevaron (involuntariamente) al fortalecimiento del “modelo brasileño de lucha contra el SIDA”. Probablemente hubo un debilitamiento del sistema de valores del BM en los debates globales sobre la ayuda como consecuencia de la pérdida de credibilidad del Consenso de Washington. Lo que se pudo observar durante las negociaciones con el gobierno, y bajo una fuerte presión de actores de la sociedad civil, fue que el BM tuvo que apartarse de la lógica neoliberal de costos y beneficios, la cual veía a la prevención como una forma a traer consigo mayores beneficios económicos. Los actores del gobierno y de la sociedad civil se inclinaron hacia la constitución brasileña, que establece expresamente “el derecho de todos a la salud” y el deber de los ciudadanos de ejercer “control social” sobre el gobierno, y así lo hicieron.

Cooperación Sur-Sur Brasileña

Los donantes de ayuda emergentes, como China, India y Brasil cada vez más, están cambiando la arquitectura de la ayuda internacional y desafiando algunos de sus principios, como el actual consenso sobre la “eficacia de la ayuda”, la declaración principal de la DP. Las cosas se están haciendo más complejas ante un escenario donde la ayuda es puesta en marcha a lo largo de todo el Sur y las viejas definiciones de países “desarrollados” y “en desarrollo” están perdiendo su significado. La ayuda Sur-Sur ha sido escasamente evaluada y se sabe poco sobre sus efectos en los países receptores (ODI, 2010). El apoyo a la Cooperación Sur-Sur existe en las diferentes constelaciones y en los distintos niveles de la sociedad. Desde los organismos multilaterales algunas estructuras generales han sido creadas, como el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), donde se constituyó un fondo para la cooperación Sur-Sur (www.undp.org) como una unidad especial, y el Grupo de Consulta y Coordinación Sur-Sur (G-15), que desde 1989 ha promovido la cooperación bilateral en el marco de la cooperación Sur-Sur. Los cambios son evidentes e indican una “nueva” comunicación horizontal, que involucra la transferencia de recursos humanos y económicos, el intercambio de conocimientos técnicos y la creación de capacidades dentro de las áreas de salud, educación, energía, clima entre otras. Las estructuras de cooperación podrían ser la base para redes bilaterales, triangulares y multilaterales.

En el marco del Programa Nacional de lucha contra el SIDA, se inició en el año 2002 el Programa Brasileño de Cooperación Internacional (PCI), que brinda apoyo técnico a los países pobres en el Sur Global, donde Mozambique fue incluido. Brasil quería, a diferencia del BM y otros donantes, demostrar que era posible crear ART sostenibles en países con recursos financieros limitados. Algunas iniciativas, por ejemplo el Apoyo brasileño al proyecto Khayelitsha en Sudáfrica, han demostrado resultados alentadores (Follér, 2010:212; MSF, 2003). En el año 2004 el programa “Laços Sul-Sul” se puso en marcha. El gobierno brasileño, a través del Programa Nacional de SIDA, comenzó a ofrecer acceso universal a tratamientos de primera línea contra el VIH/SIDA a los países vecinos de América Latina comprometidos a combatir la epidemia. El propósito buscado era contribuir al fortalecimiento de las políticas y a los esfuerzos nacionales apoyando el acceso universal al tratamiento ARV. Más tarde el mismo año también se incluyeron varios países de África y en Timor Oriental (2).

Cooperación entre Brasil y Mozambique

Brasil y Mozambique fueron parte del imperio colonial portugués, el primero se convirtió en un país independiente en 1822 y el segundo en 1975. Más allá de las diferencias en la historia colonial, los dos países se han desarrollado como dos estados, cultural y socio-económicamente diferentes (Fry, 2005:45ff). La situación económica de Brasil ha sido descrita como estable y en crecimiento, pero Mozambique sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, con más de la mitad de la población viviendo en la extrema pobreza. Después de la independencia de Portugal, el país experimentó sólo unos pocos años de paz hasta que una desestabilizadora guerra civil estalló y duró 16 años, con un impacto devastador en el desarrollo del país. Desde su independencia, Mozambique ha experimentado importantes cambios estructurales en términos políticos, pasando de ser una economía socialista centralizada a una economía de mercado a finales de la década del ochenta. Durante la última década, se han producido cambios en el nivel de pobreza, pero el desarrollo es desigual. Algunos datos afirman que la pobreza está aumentando en algunas partes y en otras partes disminuyendo a un ritmo lento (de Renzo & Hanlon, 2009:246), a pesar de que los donantes internacionales, como el FMI, el BM, organizaciones de las Naciones Unidas y los cooperantes del Norte, ven a Mozambique como una historia exitosa en términos de crecimiento económico durante la última década.

Mozambique es en gran medida dependiente de la ayuda internacional, con más de 50% del presupuesto del Estado proveniente de fuentes externas, mientras que Brasil es una economía global emergente. Otra diferencia entre los países es la existencia y la fuerza de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación independientes. En Mozambique las OSC's son un fenómeno bastante reciente y el derecho a la libertad de asociación se estableció inicialmente en 1990 con la nueva Constitución que introdujo el pluralismo político. Una sociedad civil emergente está creciendo y hay varias ONG's de lucha contra el SIDA con apoyo externo que trabajan en campañas de información y distribución de preservativos y están actuando como proveedores de servicios o como veedores frente al gobierno (véase por ejemplo Matsinhe, 2008).

Visité Mozambique en dos ocasiones diferentes, en 2010 y en 2011, y entrevisté a varias ONG's de lucha contra el SIDA, de las cuales daré algunos ejemplos. La Organización Nacional de Servicios de Sida de Mozambique (MONASO) es una red nacional de organizaciones que luchan contra el VIH/SIDA con oficinas regionales en diversas partes del país. Otra organización internacional con actividades

2- La información sobre la PCI y Laços Sul-Sul es de la página principal del ICTC's en <http://www.aids.gov.br/> y de las presentaciones a conferencias en <http://www.ipc-undp.org/aids/eng/prg.htm>. Por Mauro Teixeira de Figueiredo y Gustav Liliequist.

que funcionan bien es la Comunidad de Sant'Egidio, a quines visité en las afueras de Maputo. Ellos prestan asistencia a muchos mozambiqueños VIH positivos y distribuyen los ARV a la mayor cantidad posible en función de sus recursos. El grupo llevó a cabo el programa DREAM, acrónimo en inglés de Drug Resources Enhancement against Aids and Malnutrition (Fortalecimiento de los Recursos en contra del SIDA y la Malnutrición), el cual distribuye gratuitamente los ARV, suplementos alimenticios y filtros de agua y ha tenido éxito en la prevención de la transmisión de madre a hijo. No obstante, lo que he oído muchas veces durante mis entrevistas con las OSC's en Maputo, fue que no consiguieron más recursos y que tuvieron que parar los programas debido a la falta de financiamiento.

Algunos otros ejemplos son el Movimiento de Acceso al Tratamiento en Mozambique (MATRAM - Movimento de Acesso ao Tratamento em Moçambique) y la Organización de Mozambique de defensa de las minorías sexuales (Lambda), dos organizaciones con buenas infraestructuras, personal educado y comprometido y con redes regionales y en parte mundiales, pero con escasos recursos económicos. Lambda ha luchado con problemas burocráticos para registrarse como ONG, y aún no lo había conseguido la última vez que la visité en marzo de 2011.

Un influyente instituto brasileño de ayuda al desarrollo, mencionado anteriormente, es el Centro Internacional de Cooperación Técnica en VIH/SIDA (CICT). El centro fue establecido en 2005 y ha jugado un papel importante en la promoción de la cooperación técnica sobre el SIDA. Fue creado como una colaboración entre el gobierno brasileño y la ONUSIDA con el apoyo del BM y otros socios internacionales, como la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica, por sus siglas en inglés) y la británica DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés), entre otros. El modelo brasileño de lucha contra el SIDA comenzó a expandirse con iniciativas como el PCI y Laços Sul-Sul, los cuales llevaban consigo la experiencia y el conocimiento del proceso interno brasileño y se han desarrollado en varias ocasiones en cooperación con organismos multilaterales, como el PNUD o el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este tipo de cooperación con donantes del Norte, llamado triangular, tiene la intención de transferir la dirección y responsabilidad de los donantes del Norte a los del Sur, en este caso Brasil.

Mozambique tuvo durante las décadas del ochenta y noventa una alta prevalencia de VIH/SIDA, una insuficiente estructura de salud pública, falta de centros para las prueba del VIH, escasas unidades de asesoramiento y falta de personal de la salud capacitado para brindar atención a las personas infectadas, confirmar la infección y aconsejar sobre el tratamiento adecuado (UNAIDS, 2010; Matsinhe, 2008). Según el Informe Global, Mozambique tiene una disminución de la epidemia del SIDA, pero sigue siendo alta (UNAIDS, 2010:61). Hay alrededor de 500 casos nuevos de VIH por día y las estadísticas oficiales muestran que cerca de 1,4 millones de personas en el país tienen el VIH/SIDA, de los cuales menos del 40% (aproximadamente 32%) reciben ART (UNAIDS, 2010:97).

Desde 2009, la cooperación entre Brasil y Mozambique se intensificó y hay más proyectos brasileños en este país que en cualquier otro de África, a menudo llevados a cabo entre el Ministerio de Salud y el CICT (Almeida et al., 2010). A lo largo de los años ha habido distribución de drogas genéricas de SIDA de fabricación brasileña a los centros de salud y entre los pacientes en Mozambique. Los programas contienen los mismos componentes que la mayoría de las acciones de ayuda al desarrollo: apoyo logístico, evaluación y seguimiento, fortalecimiento de la infraestructura de salud pública, diagnóstico, prevención y tratamiento, programas de capacitación para profesionales de la salud y distribución de drogas. También hubo intercambio de conocimientos y capacity building así como la

organización de talleres y seminarios con técnicos y personal de salud de Brasil que viajan a Mozambique y viceversa.

En una entrevista que realicé en la embajada de Brasil en Maputo en 2010, me informaron que tenían diferentes proyectos de pequeña escala y algunos de ellos eran realmente transferencia de conocimientos básicos. Mozambique ha solicitado a Brasil apoyo técnico para la limpieza de hospitales, ya que tenían un problema cada vez mayor con la higiene y las bacterias resistentes y en Brasil, la limpieza de los hospitales está externalizada y funciona bien. Un programa comenzó con el intercambio de personal técnico viajando a Brasil para la capacitación y personal brasileño visitando Mozambique para transferir sus conocimientos y prácticas. De acuerdo a lo informado, no hay obstáculos lingüísticos ni culturales en este tipo de proyectos de cooperación.

Para ilustrar la gran cantidad de iniciativas de ayuda, cooperación y asociaciones que existen y cómo las fronteras entre los donantes del Norte y del Sur son cada vez más imprecisas, mencionaré otro ejemplo del cual me comentaron en la Embajada. Se trata de una cooperación triangular que fue firmada unos meses antes de mi visita en marzo de 2010 entre Brasil (Ministerio de Salud, del Programa Nacional de SIDA, Fiocruz (3)), Mozambique (Ministerio de Salud, CNCS (4)) y Estados Unidos (PEPFAR, CDC - Centro para el Control y Prevención de Enfermedades, USAID), cuyo principal objetivo es “fortalecer la respuesta en Mozambique a la epidemia del VIH/SIDA”. Es un proyecto a nivel gubernamental de dos años de duración y un presupuesto de más de 3 millones de dólares. El proyecto estaba a punto de comenzar cuando fui a la Embajada y, además del fortalecimiento de las instituciones y el alcance de la excelencia, tiene como propósito el mejoramiento de la logística en el sector de la salud. Además, también contempla acciones en materia de epidemiología y el reforzamiento de las relaciones sociales dentro del programa. La lista de proyectos podría extenderse, pero mi intención es mostrar que Brasil es hoy un actor importante en el escenario mundial del SIDA.

La planta de medicamentos para el VIH/SIDA en Mozambique

Una de las promesas de colaboración del presidente Luiz Inácio Lula da Silva con Mozambique en el año 2003 fue la construcción de una planta farmacéutica para proporcionar apoyo médico y la capacitación del personal de salud, en cooperación con la Escuela Nacional de Salud Pública / Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Esta es una institución de salud (vinculada al Ministerio de Salud) que conduce investigaciones avanzadas en el área médica, farmacéutica y de salud pública. A ello se suma que cuenta con programas de postgrado, formación en salud, hospitales y que produce vacunas y fármacos. La unidad creada en Maputo es la primera extensión de Fiocruz fuera de Brasil.

En julio de 2005 los dos países firmaron un acuerdo para estudiar la viabilidad de una planta para producir antirretrovirales genéricos y se hacía hincapié en que los medicamentos no sólo podrían ser distribuidos y vendidos en Mozambique, sino también fuera del país. Los dos presidentes, de Brasil y Mozambique, inauguraron en octubre de 2008 la fábrica, que aún no existe fácticamente. Uno de los primeros pasos se ha dado con la construcción de una planta farmacéutica en Matola (una ciudad al sur de Maputo). Existen distintas fuentes de información acerca de la función y las ambiciones de la planta. Uno de los objetivos principales, mencionado por la prensa, es producir medicamentos antirretrovirales. Sin embargo, durante la visita del presidente Lula en 2010, la inventiva remitida fue

3- Fiocruz: <http://www.fiocruz.br>

4- Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA em Moçambique (CNCS): <http://www.cncs.org.mz>

más modesta y el presidente admitió que hay problemas logísticos. Por el momento es difícil decir qué se producirá en la planta de medicamentos para el SIDA.

Es uno de los proyectos más ambiciosos de Brasil de ayuda al exterior que incluye en el paquete de ayuda 23 millones de dólares para construir la planta (Sotero, 2009). Nadie cuestiona la necesidad de la planta en la región. Es obvio que en el sur de África, que es la más afectada por la epidemia del SIDA, una planta eficaz dedicada a la producción de antirretrovirales podría ser un paso más para el acceso universal de las PVVS.

El presidente Lula ha declarado que el objetivo de la actual colaboración con Mozambique es el fortalecimiento de la situación sanitaria de todo el país. Uno de los componentes del "paquete de ayuda" es la transferencia de conocimientos científicos y la creación de capacidades del personal de salud a través de un programa de intercambio donde los profesionales de la salud de Brasil visiten Mozambique y estudiantes de Mozambique participen en cursos dictados en Fiocruz. La otra parte es más tecnológica, con técnicos brasileños construyendo la planta de fármacos y empezando con la producción de antirretrovirales genéricos. Este es un nivel avanzado de producción, y la distribución de las drogas requiere de una infraestructura con buen funcionamiento y conocimiento y aptitudes biotecnológicas, como así también mayores recursos económicos y estabilidad política para que sea sostenible.

El presidente Lula afirmó que Brasil puede ayudar a los países africanos porque "nosotros tenemos una economía más sólida y más fuerte", agregando que "es nuestra responsabilidad cuidar de que las cosas continúen de buena manera entre Brasil y África". Esto significa que Brasil debe ser parte del desarrollo del continente africano" (Dame, 2008).

En el diario de Mozambique Notícias, la cooperación bilateral y la fábrica se discuten. Un artículo revela que la fábrica parecería iniciar con la producción en diciembre-enero 2009/2010 y que el primer paso es la producción del envase de los medicamentos para el SIDA, que será realizada en Brasil. El artículo describe el intercambio de científicos y técnicos entre los países y señala que si bien el proceso se ha extendido, el embajador brasileño en Mozambique entrevistado declara que "el proceso continuará y los antirretrovirales se producirán en Mozambique dentro de un tiempo determinado" (5). El otro artículo se dedica en términos más generales a la cooperación bilateral entre los dos países y se titula "Del romanticismo al desarrollo: El presidente en Brasil para estimular las inversiones". En relación a la planta de antirretrovirales, el artículo afirma que hay indicios de que los protocolos de cooperación y los detalles financieros relacionados con la fábrica han avanzado. Los artículos muestran un fuerte interés de Brasil en política exterior en materia de cooperación bilateral, inversiones y comercio con Mozambique, especialmente en los sectores de agricultura y biocombustibles (6).

La última semana de octubre de 2010, cuando el presidente Lula estaba en camino a Brasil, los periódicos de Mozambique se llenaron de fotos y textos. En la portada de O País había una gran foto del presidente brasileño y el título "Visita de Lula al país. Los intereses brasileños en Mozambique" (7). Otros títulos fueron "Empresa que instalará una fábrica de antirretrovirales será conocida la próxima semana" (8) y después de la visita popular del presidente O País afirmó "Espera Lula volver en 2010 para presentar el primer comprimido de la fábrica de antirretrovirales" (9).

5- Notícias, 23 de junio 2009.

6- Notícias, 20 de julio 2009.

7- O País, 26 de octubre de 2010.

8- CRIAS Notícias, 09 de septiembre 2010.

9- O País, 11 de noviembre de 2010.

El Congreso brasileño aprobó la asignación de 13,6 millones de reales para el proyecto en diciembre de 2009. Los ejemplos de los intereses de los medios masivos de comunicación en las estructuras del VIH/SIDA son enormes y el proyecto es importante y con mucho prestigio para el presidente Lula, y también para el presidente Armando Guebuza de Mozambique. El día que la estructura empiece a producir medicamentos contra el SIDA será la primera planta pública en el continente africano, ya que en Uganda, Kenia y Sudáfrica los laboratorios privados que producen los ARV lo hacen a pequeña escala. De acuerdo a las últimas noticias, la planta también producirá medicamentos para combatir la tuberculosis y la malaria.

Algunas consideraciones finales

No se observa todavía un cambio de paradigma en el orden mundial respecto a la relación entre donantes y países receptores y entre el Global North y el Global South, pero se puede ver un desplazamiento de poder hacia los estados emergentes. Las fronteras entre el Global North y el Global South son más borrosas en la medida en que nuevos actores están entrando en el campo de la ayuda. Pero, ¿cuán diferentes son los donantes emergentes, como Brasil, en comparación con los donantes tradicionales cuando se trata del papel en el país receptor? He tratado de mostrar que Brasil ha logrado un lugar central en la ayuda al desarrollo y en parte, junto con otros estados emergentes, está desafiando la hegemonía de los países del Norte.

Un ejemplo de la propia experiencia de Brasil como país receptor es el momento en que el Estado actuó de manera pro-activa cuando el Banco Mundial (1993-2002) impuso estrictas condiciones a Brasil para recibir préstamos. Gracias al floreciente Programa Nacional de lucha contra el VIH/ SIDA y la presión de una sociedad civil pro-activa, ha sido capaz de continuar en el camino de la apropiación nacional y del acceso universal al tratamiento. Este ejemplo muestra al Estado brasileño actuando más como un Estado activista que como un donante a la distancia. Han aprendido de su propia experiencia como país receptor, mantuvieron el acceso universal al tratamiento como emblema y desafiaron a la OMC con la exportación del modelo brasileño de lucha contra el VIH/SIDA. Puedo entonces concluir que los proyectos de cooperación brasileña están más cerca de los grupos destinatarios que la tradicional cooperación Norte-Sur, con mayor solidaridad y más práctica horizontal.

Otro factor determinante es la “voluntad política” y el compromiso del gobierno. En el caso de Brasil, ha encontrado su propia forma de “apropiación local”, más allá de la Declaración de París y Accra. Junto con otras economías emergentes son pro-activos en la nueva arquitectura de la ayuda, elevando sus voces en las Cumbres de Alto Nivel.

Actualmente, las políticas de Brasil en la lucha contra el SIDA tienen una buena reputación a nivel internacional. El modelo funciona en el país y otros estados pueden aprender lecciones aunque no copiar el modelo. Brasil exporta conocimiento y experiencia sobre la donación de medicamentos contra el SIDA y la creación de capacidades, brindando apoyo para la construcción de los laboratorios farmacéuticos y las fábricas en el Global South. Las decisiones relacionadas con las metas se basan en sus propias prioridades y tienen una fuerte autoestima basada en prácticas eficaces. Ellos tienen el conocimiento para compartir con los países que todavía luchan con una alta prevalencia del SIDA y su compromiso, basado en una fuerte solidaridad más que es una cuestión económica, se materializa a través de proyectos del presidente y se evidencia en los niveles políticos, sociales y académicos. De

diferentes fuentes se destaca la virtud y el desafío de la planta de medicamentos contra el SIDA, ya que no trae beneficios comerciales a Brasil. "En este sentido, la cooperación internacional de Brasil contrasta con la ayuda condicionada del modelo tradicional de cooperación Norte-Sur, e incluso con las políticas de otros países BRIC, como China" (Sotero, 2009:19).

¿La cooperación regional y la cooperación Sur-Sur suponen otro fundamento o lógica en los proyectos de cooperación que la transferencia multilaterales y bilaterales de ayuda Norte-Sur? Es probablemente demasiado pronto para responder a esta pregunta, pero el panorama de la ayuda está cambiando, con nuevos actores entrando en la escena. Un diálogo constructivo entre los donantes del Norte y del Sur para lograr un desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza debe estar en el foco. En términos generales, las siguientes cosas son necesarias si van a tener lugar cambios en las relaciones de poder. El papel de los donantes debe ser limitado y menos intervencionista, en tanto la apropiación local implica un cambio de poder. Los planes nacionales de los países receptores deberían contar con apoyo de manera manifiesta. El papel de los países del Norte podría ser el de actuar como intermediario o facilitador y allanar el camino para el diálogo. Si los donantes desean crear algunas condiciones -con el argumento de que el uso del dinero de sus contribuyentes- éstas deben ser transparentes y estar abiertas a la negociación.

Referencias Bibliográficas

- ALMEIDA, C., PIRES DE CAMPOS, R., BUSS, P., FERREIRA, J. R., FONZECA, L. E., 2010, "Brazil's Conception of South-South "Structural Cooperation" in Health", en RECIIS - Revista Electrónica de Com. Inf. Inov. Saúde, Rio de Janeiro, Vol. 4, Nº 1. Disponible en: www.reciis.cict.fiocruz.br. (consultado el 31 de Julio, 2011).
- BASTOS, C., 1999, *Global Responses to AIDS. Science in Emergency*, Bloomington: Indiana UP.
- BERKMAN, A., GARCÍA, J., MUÑOS-LABOY, M., PAIVA, V. & PARKER, R., 2005, "A Critical Analysis of the Brazilian Response to HIV/AIDS: Lessons Learned for Controlling and Mitigating the Epidemic in Developing Countries", en *American Journal of Public Health*, Vol. 95:7.
- BIEHL, J., 2004, "The Activist State: Global Pharmaceuticals, AIDS, and Citizenship in Brazil", en *Social Text*, 22.3.
- BIEHL, J., 2007, *Will to Live. AIDS Therapies and the Politics of Survival*, Princeton, Princeton University Press.
- BUSS, P., 2011, "Brasil: estruturando a cooperação na saúde", en *The Lancet (Saúde no Brasil)*. Disponible en: www.thelancet.com (consultado el 31 de Julio, 2011).
- BUSS, P. & FERREIRA, J. R., 2010, "Health diplomacy and South-South cooperation: the experiences of UNASUR Salud and CPLP's strategic plan for cooperation in health", en RECIIS, Revista Electrónica Comun Inf Inov Saude 2010. Disponible en: <http://www.revista.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/351/520> (consultado el 22 de Julio, 2011).
- CAPTAIN, Y., 2010, "Brazil's Africa Policy under Lula", en *The Global South*, Vol. 4:1.

- CHAVEZ COSTA, G., FOGAÇA VIEIRA, M. & REIS, R., 2008, "Access to Medicines and Intellectual Property in Brazil: Reflections and Strategies of Civil Society", en SUR. International Journal on Human Rights, 5: 8: 163-188.
- COSTA VAZ, A. and INOUE, C., 2007, "Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case", en IDRC / Canadá. Disponible en: www.idrc.ca/uploads/user-S/12447281201 (consultado el 26 de Junio, 2011).
- DA COSTA MARQUES, M. C., 2003, A História de uma Epidemia Moderna. A Emergência Política da AIDS/HIV no Brasil, São Carlos, RiMa/Eduem.
- DAMÉ, L., 2008, De mãos dadas com a África. Lula inaugura escritório da Fiocruz e programa de nutrição, O Globo, October 17, 2008.
- ECONOMIST (2010) Brazil's Foreign-Aid Programme. Speak Softly and Carry a Bland Cheque. July 2010. Disponible en: <http://www.economist.com/node/16592455/print> (consultado el 21 de Julio, 2011).
- FOLLÉR, M. L., 2005, "Civil Society and HIV/AIDS in Brazil: The emergence of an AIDS policy. No Name Fever: AIDS in the Age of Globalization", en FOLLÉR, M. L. & THÖRN, H. (Eds.), Lund: Studentlitteratur.
- FOLLÉR, M. L., 2010, "Civil Society Organizations and Brazilian South-South AIDS Cooperation", en The Global South, Vol. 4: 1.
- FOLLÉR, M. L., 2010a, "The Politics of AIDS: Inclusion and Exclusion in the Brazilian AIDS-NGO Politics", en ANALES, Nueva Época, Nº 13. FOLLÉR, M. L. & LORENZONI, P. (Eds), Brasil: Políticas de exclusão e inclusão, Göteborg, University of Gothenburg.
- FRY, P., 2005, A persistência da raça. Ensaio antropológicos sobre o Brasil e a África austral, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- GALVÃO, J., 2000, AIDS no Brasil. A agenda de construção de uma epidemia, Rio de Janeiro, ABIA Editora 34.
- KRAGELUND, P., 2008, "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?", en Development Policy Review, Vol. 26:5.
- LIEBERMAN, E. S., 2009, Boundaries of Contagion. How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS, Princeton, Princeton University Press.
- MANNING, R., 2006, "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?", en Development Policy Review, 24:4.
- MATSINHE, C., 2008, Tabula Rasa. Dynamics of the Mozambican Response to HIV/AIDS, Maputo, Kula Lda.

- MSF - MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, 2003, "Providing HIV Services Including Antiretroviral Therapy in Primary Health Care Clinics in Resources-Poor Settings: The Experience from Khayelitsha", en Activity Report. Disponible en: www.hst.org.za/uploads/files/khayelitsha03.pdf (consultado el 31 de Julio, 2011).
- NUNN, A., 2009, *The Politics and History of AIDS Treatment in Brazil*, New York, Springer.
- ODI – Overseas Development Institute Blog, 2010, "Brazil's Development Cooperation with the South: A Global Model in Waiting". Disponible en: <http://www.odi.org.uk/> (consultado el 31 de Julio, 2011).
- OLIVEIRA CRUZ, V., KOWALSKI, J. & McPAKE, B., 2004, "Viewpoint: The Brazilian HIV/AIDS 'success story' – can others do it?", en *Tropical Medicine and International Health*, Vol. 9, Nº 2.
- PARKER, R., 1997, *Políticas, Instituições e AIDS: Enfrentando a Epidemia no Brasil*, Rio de Janeiro, ABIA: Jorge Zahar.
- PIMENTA, C., TERTO Jr., V., KAMEL, L., MAKSUD, I. & RAXACH, J. C., 2006, *Access to AIDS Treatment in Bolivia and Paraguay. International Cooperation and Social Mobilization*, Rio de Janeiro, ABIA.
- RENZO, P. & HANLON, J., 2009, *Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemma of Aid Dependence. The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press.
- ROTTENBURG, R., 2009, *Far-Fetched Facts. A Parable of Development Aid*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- SOTERO, P., 2009, "Brazil as an Emerging Donor. Huge potential and growing pains. Development Outreach", en World Bank Institute. Special Report.
- SOUSA JOHN, S. L., 2010, "Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?", en German Development Institute, Die: Briefing paper 5. Disponible en: <http://www.fride.org/publication/750/> (consultado el 31 de Julio, 2011).
- TERTO Jr., V. & GARCÍA, J., 2008, *Mechanisms of Representation and Coordination of the Brazilian AIDS Responses: A Perspective from Civil Society. The Politics of AIDS: Globalization, the State and Civil Society*, Hampshire, Palgrave/Macmillan.
- TERTO Jr., V., REIS, R. & PIMENTA, C., 2009, *Intellectual Property Rights and Access to ARV Medicines: Civil Society Resistance in the Global South*, Rio de Janeiro, ABIA/Ford Foundation.
- THÖRN, H. & FOLLÉR, M. L., 2008, *Governing AIDS: Globalization, the State and Civil Society. The Politics of AIDS: Globalization, the State and Civil Society*, Hampshire, Palgrave/Macmillan.
- UNAIDS, 2010, *Global Report. UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2010*, Geneva, UNAIDS.

- UNCTAD, 2006, Economic Development in Africa. Doubling Aid: Making the “Big Push”, New York and Geneva, United Nations.
- WOOD, B. J., BETTS, F., ETTA, J., GAYFER, D., KABELL, N., NGWIRA, F., SAGASTI, M. & SAMARANA-YAKE, 2011, The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report, Copenhagen, Danish Institute for International Studies.

> La agricultura en la agenda de cooperación argentino-sudafricana

Carla Morasso



La agricultura en la agenda de cooperación argentino-sudafricana

Carla Morasso*

Resumen: Las relaciones argentino-sudafricanas se han intensificado en la última década tanto a nivel político como comercial. En la agenda de cooperación bilateral, la temática agrícola se posiciona dada la importancia que revierte para las exportaciones argentinas y las posibilidades de las instituciones nacionales de brindar asistencia técnica en la materia. En el siguiente trabajo se aborda el caso de un proyecto de cooperación que tiene como objetivo incrementar la productividad de los cultivos sudafricanos vía la incorporación de tecnología argentina. Se analizan los actores intervinientes y sus intereses, la dinámica de los intercambios y los productos alcanzados, que reflejan los positivos resultados de una iniciativa de Cooperación Sur-Sur.

Palabras Claves: Argentina – Sudáfrica – Cooperación Sur-Sur – Comunidades Epistémicas

Introducción

Actualmente, las relaciones entre Argentina y Sudáfrica se encuentran en un momento de afianzamiento, observándose intercambios políticos institucionales más fluidos y un aumento sustancial del comercio en relación al presentado hacia inicio del siglo.

En este contexto, se avanza en la conformación de una agenda argentino-sudafricana en la cual hay estrategias de Cooperación Sur-Sur (CSS) y se posiciona la temática agrícola, dadas las fortalezas argentinas en la materia, la expansión de las fronteras agrícolas africanas y la revaluación de los precios de los alimentos. La labor conjunta entre los sectores públicos y privados de ambos países ha dado lugar a un creciente número de iniciativas de cooperación que implican transferencias de tecnologías y conocimientos así como también el fortalecimiento de los vínculos institucionales y empresariales.

En este sentido, son destacables las acciones de la Embajada Argentina en Sudáfrica, que en función de una visión que conjuga cooperación técnica con estrategias comerciales a largo plazo, ha promovido activamente la actuación de actores argentinos al vínculo bilateral, tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, las Universidades Nacionales y la Cámara de Comercio Argentino-Sudafricana.

70

En el presente trabajo se analiza el caso de una micro-relación generada en torno a un proyecto técnico para incrementar la productividad de los cultivos sudafricanos con tecnología argentina, a través del enfoque de comunidad epistémica. En tal proyecto intervienen organismos públicos del Estado nacional argentino –el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el INTA-, entidades del sector privado –la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinas Agrícolas (CAFMA) y el Centro de Investigación y Desarrollo Regional (CIDETER)- y la empresa sudafricana Grain SA.

A los efectos de contextualizar el caso de estudio, primeramente se describen los lineamientos principales de la relación bilateral en el marco de la CSS y luego se brinda un panorama de la situación de la actividad agrícola en ambos países. Finalmente se aborda la evolución del "Acuerdo Técnico

*-Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios África-América Latina (PEALA / PRECSUR). Investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (FUNIF).

entre Grain SA, CAFMA, CIDETER e INTA para incrementar la productividad agrícola en Sudáfrica a través del uso de tecnología argentina”. El análisis de este caso particular permite observar el proceso a través del cual se instituye una iniciativa de CSS a nivel bilateral en materia agrícola. Asimismo, contribuye a la comprensión de algunos aspectos del proceso por el cual la temática agrícola se ha convertido en uno de los ejes de la relación bilateral argentino-sudafricana y de manera más general, permite realizar aportes al conocimiento sobre la política de Cooperación Sur-Sur argentina con los estados africanos.

Una relación en crecimiento

Históricamente, el continente africano ha mantenido un lugar relegado en la política exterior argentina (PEA), determinado por la baja densidad de las vinculaciones y la discontinuidad de las políticas. No obstante, pueden diferenciarse los vínculos con Sudáfrica, los cuales desde 1994 –año que marca el fin del régimen del apartheid– se caracterizan por acciones cooperativas. Si bien puede señalarse que tales acciones han sido “impulsos”, lo cual implica que fueron discontinuas y de acuerdo a necesidades u oportunidades contingentes, tanto políticas como ideológicas o económicas (Lechini, 2006:46), lo importante es que a lo largo del tiempo han sido acumulativas y orientadas al crecimiento del vínculo bilateral. Resultado de ello fue la creación de la Comisión Binacional (BICSAA) en 2007 (1), la cual tuvo dos sesiones, una en el año de su creación en Pretoria y otra en 2008 en Buenos Aires, estando programada una tercera para el año 2012.

Las acciones cooperativas y de coordinación que tienen lugar en el marco de la BICSAA permiten considerarla como una institución internacional en los términos de Axelrod y Keohane (1985). Es decir, como un espacio donde se verifican patrones de prácticas definidos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores, facilitando la comunicación y reduciendo los márgenes de incertidumbre y los costos de negociación en el linkage de temas. Puede señalarse que desde su puesta en marcha se firmaron nueve convenios bilaterales en diversas materias (2) -número significativo si se tiene en cuenta que desde el siglo XIX hasta el 2007 se habían alcanzado dieciocho acuerdos- y que además se promovieron numerosas acciones conjuntas, desde visitas de funcionarios de diversos niveles, hasta misiones comerciales e intercambios académicos, deportivos y militares.

Estas relaciones bilaterales tienen además su correlato en el ámbito multilateral. En la Organización Mundial del Comercio (OMC) ambos estados plantean posiciones compartidas y son miembros del Grupo Cairns, del G-20 y del NAMA-11, a través de los cuales presionan y negocian con los países desarrollados para lograr la liberalización agrícola y un adecuado equilibrio industrial, que considere la necesidad de crecimiento y diversificación de los países en desarrollo. Además, desde 2005 forman parte del foro birregional de cooperación Cumbre América del Sur - África (ASA) y participan como miembros del acuerdo de preferencias comerciales firmado entre el MERCOSUR y la SACU (Unión Aduanera de África Austral) (3).

1 La Sesión Inaugural se realizó en el mes de febrero en Pretoria y estuvo encabezada por ambos ministros de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana (Argentina) y Dlamini Zuma (Sudáfrica).

2 Penal, nuclear, deportiva, agropecuaria, tecnológica y defensa.

3- En diciembre de 2008 los representantes latinoamericanos firmaron el acuerdo y en abril de 2009 lo hicieron los africanos (Sudáfrica, Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana) con lo cual finalizó el proceso de negociación, pero aún no ha entrado en vigor porque no ha sido ratificado por la totalidad de los congresos sudamericanos, entre ellos Argentina.

Las bases de esta relación cooperativa que se cristaliza en la BICSAA fueron expresadas por el ministro de Relaciones Exteriores argentino Jorge Taiana al manifestar: “(...) Somos conscientes de las similitudes de ambas naciones en lo que hace a su condición de países en desarrollo. Consideramos a la democracia, el respeto de los derechos humanos y la justicia social como principios compartidos por ambos estados. Además, estamos convencidos de la importancia de promover la integración no sólo regional sino también inter-regional. En este contexto, la creación de la Comisión Binacional, un mecanismo flexible, periódico y de alto nivel, nos brinda un marco adecuado, no sólo para promover la cooperación política, económica, técnica y científica, sino también para intercambiar puntos de vista respecto de temas regionales y multilaterales” (4).

En paralelo a esta dinamización de los vínculos gubernamentales, se observa un crecimiento del comercio bilateral que posiciona a Sudáfrica como el socio más importante de Argentina en África Subsahariana. Entre 2005 y 2010 las exportaciones argentinas hacia Sudáfrica se incrementaron de U\$D 491.402.923 a U\$D 883.389.000 (superando los mil millones en 2008) mientras que las importaciones se mantuvieron entre los 110 y los 140 millones de dólares. De este modo, Sudáfrica representa actualmente el 22% del total exportado por Argentina hacia el continente africano y el 42% de lo importado (5).

A los efectos de analizar la relación argentino-sudafricana la coincidencia en organismos multilaterales, la BICSAA y el comercio argentino-sudafricano son los componentes del nivel macro (6). Este nivel es entendido como el paraguas en el cual se desarrollan los acuerdos más amplios que fijan las directrices del vínculo y se plasman las convergencias de intereses en torno a temas como los derechos humanos, la democracia y el desarrollo.

Las positivas relaciones macro contribuyen a la dinamización de las micro-relaciones, las cuales se generan alrededor de temas específicos y en ellas interactúan diversos actores públicos –agencias estatales, grupos burocráticos- y privados –empresas, asociaciones civiles, académicos- que tienen intereses específicos e influyen en las decisiones de política exterior retroalimentándose con las macro-relaciones. En este sentido, alrededor de la temática agrícola se han generado micro-relaciones con características particulares dada la relevancia del sector para Argentina y del grupo de actores involucrados, brindándole dinamismo y contenidos específicos al vínculo bilateral.

Ambos niveles de la relación toman forma bajo una concepción amplia de la CSS que es profundizada a partir del primer mandato de Néstor Kirchner (2003 – 2007) (7) y que ha permitido ampliar el diálogo con países en desarrollo tanto a nivel latinoamericano como interregional.

4- Discurso de inauguración del “Seminario Académico Argentino-Sudafricano” realizado en el marco de la BICSAA en Buenos Aires el 12 de mayo de 2008.

5- Datos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC).

6- Los términos macro y micro-relación fueron acuñados por Escudé (1991) para explicar desde el realismo periférico los vínculos entre Argentina y Estados Unidos, siendo la macro-relación determinada por la potencia y las micro-relaciones acordadas entre ambos países. Sin embargo, en el caso de la relación argentino-sudafricana, estos niveles de análisis contribuyen a comprender el vínculo entre dos países que desarrollan una relación horizontal sin componentes de subordinación.

7- Iniciativas de CSS tuvieron lugar en la PEA formulada por los gobiernos de Frondizi (1958-1962), Illia (1963-1966), Perón (1973-1976) y Alfonsín (1983-1989), mientras que perdieron su relevancia en el modelo de inserción internacional del presidente Menem (1989-1999), donde las relaciones con los países en desarrollo era considerado inapropiado e irrelevante en los escenarios de la posguerra fría.

Desde sus orígenes (8), la CSS ha sido definida de variadas maneras, según su contenido y en función de los momentos históricos. Actualmente, su conceptualización abarca diversas dimensiones y refiere a la acción conjunta entre países en desarrollo que promueven las relaciones bilaterales y las coaliciones internacionales considerando que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita afrontar problemas comunes y adquirir mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional.

De acuerdo con Lechini, la CSS “es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes” (2009:67). En este sentido, los países que revalorizan la CSS la conciben como una alternativa válida para influir en el sistema internacional ante los cambios que se están produciendo. Tal como señala Grevi (2010), el orden internacional se encuentra en transición y aparecen rasgos de una novedosa forma de multipolaridad atravesada por una profunda interdependencia, siendo la novedad la forma en que se combinan multipolarismo e interdependencia y la velocidad y el alcance de ambos, lo que para algunos da lugar a un orden “interpolar”.

Por otra parte, se extiende el consenso sobre las particularidades de la CSS, que la diferencian de la Norte-Sur y que aluden a la complementariedad de intereses entre los países en desarrollo; la horizontalidad -los países colaboran entre sí en términos de socios, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación a la imposición de condiciones-; el consenso -negociación común y aceptación de las partes-; y la equidad -los beneficios se distribuyen de manera equitativa, a menudo la potenciación de mutua de capacidades críticas para el desarrollo, al igual que los costos-.

En este contexto, la CSS se presenta como un instrumento de la PEA a través del cual el gobierno argentino a partir de 2003 procura extender la proyección internacional del país, diversificar las relaciones con el Sur y fortalecer sus capacidades en base no sólo a recursos materiales sino también valores e ideas.

El escenario agrícola

La actividad agrícola en Argentina ha crecido en la última década como consecuencia de una mayor producción y rentabilidad del sector primario, representando un 9% del PBI en 2010 (9). El valor de la producción creció 169% y alcanzó los USD 685 millones en 2010 y el empleo del sector pasó de 7900 puestos de trabajo en 2003 a 11800 en 2010, siendo las producciones de implementos y agropartes los que mayormente explican la generación de puestos de trabajo (Plan Estratégico 2020, 2011:165). Uno de los factores que ha posibilitado este significativo avance en la producción agrícola con una baja erosión de los suelos cultivables es la tecnología de la siembra directa (SD)(10). Consecuentemente, la Maquinaria Agrícola y las Agropartes (MAA) se han convertido en uno de los principales componentes de la implementación de esta modalidad, cuya industria ha crecido y se ha perfeccionado hasta posicionar mundialmente al país como un líder mundial en SD y máximo referente de la agricultura de precisión en Latinoamérica.

8- Los inicios de la CSS pueden retrotraerse a mediados del siglo XX con la proclamación de los cinco principios de la coexistencia pacífica, declarados por los primeros ministros de China e India en 1954. La CSS irrumpió con fuerza en el vocabulario internacional durante la Conferencia de Bandung en 1955, punto de partida del tercermundismo y del Movimiento de los No Alineados (Zuluaga Nieto, 2006).

9- Dato provisto por el Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>

10- En Argentina comenzó a implementarse en la década del noventa.

La performance desarrollada en los últimos diez años por el sistema productivo de granos brinda un conocimiento técnico que lo convierte en un valor agregado para las máquinas agrícolas que vende el país (11). Esto ha reflejado en un aumento de las exportaciones de maquinaria agrícola, que representan el 30% de la producción nacional. En los últimos 8 años crecieron 24 veces, diversificándose los mercados e incrementándose la cantidad de empresas que exportan. De este modo, de 20 empresas que vendían al exterior en 2002 se pasó a más de una centena en 2010, de 10 millones de dólares se aumentó a 260 millones y de 10 países compradores a 32, siendo los principales Venezuela, los países del MERCOSUR, Australia, Estados Unidos, Perú, Colombia y Sudáfrica (Braganchini, 2011). En este contexto, es fundamental el rol que ocupa la Red público/privada de MAA de baja y alta complejidad, con objetivos comunes en torno al crecimiento de la competitividad y la internacionalización de las 730 Pequeñas y medianas empresas (PyMES) que integran el sector (12). La Red está compuesta por las empresas, instituciones públicas nacionales y provinciales –tales como los Ministerios de Producción de Buenos Aires y Santa Fe, el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo de Córdoba, el MAGyP (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación), la Cancillería argentina, las Facultades de Agronomía, el Ministerio de Industria de la Nación y el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)– y organismos no gubernamentales –entre los que se destacan la CAFMA (Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinas Agrícolas), el CIDETER (Centro de Investigación y Desarrollo Regional), el CECMA (Cluster empresarial CIDETER de la maquinaria agrícola), la AFAT (Asociación Fabricas Argentinas de Tractores y otros), la AFAMAC (Asociación de Fabricantes de Maquinaria Agrícola)- (Braganchini, 2011).

En cuanto a Sudáfrica, aunque la agricultura es considerada un sector importante, solamente representó el pasado año el 3% del PBI nacional (13), con una producción de granos focalizada en el maíz blanco para el consumo humano. Si bien exporta bienes agrícolas, como azúcar, uvas frescas, cítricos, nectarinas y vino, el país importa granos para satisfacer la demanda interna.

A diferencia de Argentina, solamente el 17% del territorio es cultivable, prevaleciendo el sistema de producción tradicional, ya que la SD alcanza a ser aplicada sólo en el 10% de las tierras cultivadas. Los suelos tienen baja productividad. Uno de los problemas más graves es la escasez de lluvias, las cuales no superan los 500 mm anuales en la mayor parte del territorio (Fundación Exportar, 2008). Aunque Sudáfrica es el país de mayor desarrollo agrícola ganadero del continente africano (48 M/habitantes), solo el 13% de la superficie de Sudáfrica está sembrada (15 M/ha) y allí coexisten la agricultura de subsistencia con emprendimientos comerciales (Braganchini & Cassini, 2010).

El know how argentino desembarca en Sudáfrica

Dentro de la Red de MAA argentina, el grupo conformado por la Fundación CIDETER, la CAFMA y el INTA (14)(en particular aquellos miembros que participan de los proyectos de Eficiencia de Cosecha, Postcosecha de Granos y Agroindustria en Origen [PRECOP II] y de Agricultura de Precisión y Máquinas Precisas) responde a las características que posee una comunidad epistémica en los términos

11- Entre las que se destacan la economía del agua y del carbono, la reducción de un 90% de la erosión de suelos agrícolas, la reducción del uso de maquinaria, el 40% de reducción del uso de combustible por hectárea y el mayor potencial productivo (Braganchini, 2011).

12- Cabe señalar que la presencia geográfica de las empresas y las instituciones intermedias concuerda con la localización de los principales cultivos del país en Buenos Aires Santa Fe y Córdoba, donde se produce más del 80% del trigo, el maíz y la soja (Garfinkel, 2011).

13- Dato provisto por el Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>

14- Es un organismo público descentralizado subordinado a la MAGyP que cuenta con autonomía financiera y operativa dedicada a promover la innovación en el sector agroindustrial, agroalimentario, la ganadería y la agricultura.

de Peter Haas: una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en una temática particular sobre la cual reclaman tener un conocimiento relevante para la política (Hass, 1992).

En este grupo interactúan profesionales de diferentes disciplinas alrededor del conocimiento técnico en materia de agricultura de precisión. Comparten principios y normas que les proveen una base valorativa racional desde donde derivan propuestas de acción gubernamental. Además, los une una visión sobre los fines económicos, sociales y políticos en torno al cual articulan sus intereses, considerando fundamental la promoción de la actividad agroindustrial de PyMES en base a este sistema productivo eficiente y sustentable ambientalmente, para agregar valor en origen y lograr competitividad global.

En lo que respecta a los vínculos entre Argentina y Sudáfrica, este grupo comenzó a involucrarse a partir del año 2006, cuando la Embajada Argentina en Pretoria puso en la agenda bilateral el tema agrícola y convocó al INTA. Se tomó como antecedente el trabajo que se había realizado con el Ministerio de Agricultura en Venezuela, donde desde 2005 comenzaron a exportarse máquinas para la siembra directa y a realizarse asistencias técnicas para formar a los productores y equipos técnicos del gobierno venezolano en el uso de nueva tecnología. Paralelamente, CIDETER y CAFMA organizaron jornadas con los empresarios del sector para relevar los mercados prioritarios a los cuales dirigir los esfuerzos en el mediano plazo (15), entre los cuales surgió Sudáfrica. En esta instancia, el acercamiento de CIDETER y CAFMA al INTA estuvo centrado en la identificación de contrapartes sudafricanas con las cuales iniciar los contactos. Se optó por entablar relaciones con productores antes que con distribuidores, debido al escaso conocimiento de la SD en Sudáfrica.

Los primeros acercamientos bilaterales se sucedieron en 2007, cuando se avanzó en la firma de un Memorandum de Entendimiento entre el INTA y el Agricultural Research Council (ARC) (16). En el mismo se expresa la intención de explotar las capacidades de investigación complementarias y desarrollar asistencias técnicas mutuas. Asimismo, como resultado de una visita de técnicos del INTA a Sudáfrica, esta institución elaboró el Ante-proyecto de Exportación de Maquinarias Agrícolas y Tecnologías Agropecuarias Argentinas a Sudáfrica. Allí se planteó como objetivo promocionar la venta de MAA a través de la difusión de la tecnología de la SD como herramienta para mejorar la producción sudafricana. Posteriormente, en noviembre de 2008, viajó a Sudáfrica una misión compuesta por representantes del INTA, del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)(17) y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) que visitó el Ministerio de Agricultura.

En cuanto a los intercambios entre privados, cabe señalar que en 2007 un grupo de productores sudafricanos fueron invitados en una misión inversa al evento anual organizado por CIDETER, Agros-hoowroom. En esta ocasión, técnicos del INTA brindaron información sobre los beneficios de la SD. A su vez, un grupo de empresarios argentinos comenzó a participar de la feria de maquinaria agrícola NAMPO (18), la más importante de la región Subsahariana. Desde ese momento NAMPO pasó a ser un espacio de referencia para los integrantes del cluster de MAA, aumentando la presencia argentina hasta que en 2010 se organizó un stand nacional propio(19). A su vez, continuó la consolidación del grupo INTA/CAFMA/CIDETER, firmándose en noviembre de 2010 un convenio de cooperación para

15- Los otros países seleccionados fueron Rusia, Ucrania, Kazajastán, Venezuela, los países limítrofes y Australia.

16- Organismo del gobierno sudafricano que tiene la función de promover la agricultura y la investigación agrícola.

17- Organismo responsable de garantizar y certificar la sanidad y calidad de la producción agropecuaria, pesquera y forestal.

18- Organizada por la empresa Grain S.A. con amplio apoyo de SAAMA, institución equivalente a la CAFMA de Argentina.

19- En 2011 estuvieron presentados sus productos 17 empresas de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe con el apoyo de Pro-Argentina, la Fundación Exportar, la Cancillería, los tres gobiernos provinciales, MAGRIBA, CAFMA, AFAMAC, y el auspicio de Expoagro, Ter-miun y el Standard Bank.

el asesoramiento técnico y acompañamiento en las misiones comerciales en materia de maquinaria agrícola (20).

A través de los viajes técnicos y las misiones comerciales, el mencionado grupo comenzó a desempeñar un rol propio de las comunidades epistémicas. Contribuye a definir el interés estatal argentino, interactuando y brindando información a la Embajada y a la Cancillería, y promueve la institucionalización internacional de los intereses creados en torno a la SD y a la MAA, convirtiéndose en un canal a través del cual se extienden las innovaciones tecnológicas argentinas.

El grupo considera fundamental realizar demostraciones a sus contrapartes profesionales y empresarias sobre las ventajas de la SD y las posibilidades de acondicionamiento de las maquinarias nacionales al suelo sudafricano. Con este propósito se organizaron la gira técnica de especialistas del INTA por campos sudafricanos, junto a la participación en la NAMPO 2010, y la recepción de técnicos de la firma Grain SA (21) meses después. En tal contexto se definió la idea de fomentar proyectos bilaterales para que los productores de Sudáfrica logren mayor eficiencia productiva a partir del uso de tecnología argentina. Para el alcance de dicho objetivo, simultáneamente se instalaron estaciones experimentales con personal argentino para difundir el paquete tecnológico.

El próximo paso dado fue la realización en marzo de 2011 de una misión de reconocimiento de ambientes para instalar ensayos y evaluaciones de SD. Participaron técnicos del INTA PRECOP II con el apoyo de la CAFMA y el CIDETER, que recorrieron los campos en diferentes zonas del país y ratificaron las diferencias entre las metodologías utilizadas en ambos países. A partir de ello, comenzaron a trabajar para medir sobre terreno sudafricano la performance de la MAA argentina a los fines de adaptarla a la producción de todos los cultivos (maíz, soja, girasol, sorgo, trigo). También observaron que un problema principal de los productores sudafricanos para innovar en la adquisición y adopción de tecnología es "no contar con un servicio de extensión eficiente que esté haciendo investigación un paso adelante del productor para llevarle soluciones productivas a sus problemas" (Menéndez & Pognante, 2011:12), con lo cual señalan la necesidad de impartir asistencias técnicas.

En este camino se avanzó con el acompañamiento de la Cancillería argentina durante la edición de mayo 2011 de la Nampo. Allí se firmó un acta compromiso entre INTA/CAFMA/CIDETER y GRAIN SA/ARC para realizar acciones conjuntas en vistas al desarrollo de mejoras en la productividad agrícola sudafricana mediante la transferencia de tecnología argentina.

El espíritu de la carta compromiso tomó cuerpo en agosto, cuando un grupo de productores y técnicos sudafricanos, acompañados por representantes de CIDETER, recorrió por una semana establecimientos del cluster de MAA en la provincia de Santa Fe y visitó la Estación Experimental INTA Manfredi. Esta gira fue decisiva ya que pudieron apreciar la utilidad de la tecnología argentina tras observar las ventajas del sistema productivo de cero labranza con cobertura de residuos.

Como resultado, el 5 de octubre de 2011 se firmó en la ciudad de Marcos Juárez, en ocasión del Agros showroom, el Acuerdo Técnico entre Grain SA, CAFMA, CIDETER e INTA para incrementar la productividad agrícola en Sudáfrica a través del uso de tecnología argentina. En el convenio se estimaron las acciones a desarrollarse hasta fines de 2014 las cuales incluyen: asistencia técnica de profesionales argentinos para la transferencia de conocimientos (cursos, seminarios, demostraciones);

20- La firma tuvo lugar en octubre durante la 5ª edición de Agros showroom.

21- a empresa asocia a productores y les provee apoyo industrial estratégico a los efectos de promover el desarrollo sustentable.

provisión de MAA argentina para la renovación de la flota sudafricana; y campos experimentales. Asimismo, se presentaron los beneficios que la SD aporta a los productores ya que permite el alcance de mayores niveles de productividad vía el aumento de los rendimientos por hectáreas.

El 20 de octubre siguiente se comenzó con la primera etapa de acciones estipuladas en el convenio. Un grupo de técnicos argentinos viajó con máquinas para sembrar 20 lotes, reconocer los campos que se sembrarán en una segunda etapa y mantener las primeras reuniones de demostración. Además, a solicitud de los productores sudafricanos, se comenzó a trabajar sobre la elaboración de protocolos de ensayo de siembra para GRAIN SA.

De este modo, se institucionalizó en el corto plazo la propuesta del grupo INTA/CAFMA/CIDETER de llegar al mercado africano con maquinarias nacionales acompañadas de un “paquete tecnológico”. El mismo les brinda valor agregado en relación a los productos de países competidores, como Estados Unidos o Brasil. Tal como plantean Haas & Adler (2009), la insinuación de políticas se plasmó en acciones concretas avaladas por el gobierno argentino y aceptadas por los actores sudafricanos que fueron persuadidos de lo acertado del enfoque propuesto.

El grupo es reconocido por los empresarios argentinos de MAA y por los productores sudafricanos como instituciones prestigiosas que aportan tecnología y transfieren conocimientos para potenciar la actividad agrícola. De acuerdo a las opiniones de los empresarios nacionales, no sería posible vender maquinarias en Sudáfrica sin el apoyo del INTA, que explica a los extranjeros la manera en que funciona la SD y sensibiliza sobre sus ventajas.

En este marco, es de destacar la política de extensión implementada por el INTA, organismo que no sólo ha comenzado a elaborar protocolos de siembra de manera conjunta con los actores sudafricanos bajo la dirección de expertos argentinos, sino que también ha preparado una destacable cantidad de presentaciones técnicas, videos y material gráfico de difusión en diversos idiomas.

No son datos menores la cantidad de presentaciones técnicas, videos y material gráfico de difusión en diversos idiomas que produce el INTA en sus políticas de extensión y que ya se haya comenzado a elaborar protocolos de siembra de manera conjunta con los sudafricanos bajo la dirección de expertos argentinos.

La política argentina hacia Sudáfrica en el tema de la MAA está generando “un proceso por el que las innovaciones intelectuales (que las comunidades epistémicas ayudan a producir) están insertas en las organizaciones domésticas e internacionales (en las que es posible que residan las comunidades epistémicas) y son seleccionadas por procesos políticos para convertirse en la base de nuevos o transformados intereses nacionales” (Adler & Haas, 1992:151). El trípode INTA/CAFMA/CIDETER produce innovaciones en la SD que son las bases sobre las cuales el gobierno argentino define intereses en relación a África. A su vez, éstos están insertos en un proyecto nacional que promueve el incremento de la producción industrial (22) y en una agenda con estrategias de CSS con África donde la agricultura ocupa un lugar cada vez mayor.

El potencial productor de África es destacado por algunos expertos que señalan que solamente en Egipto, Etiopía, Kenia, Sudán y Uganda existen más de 50 millones de hectáreas que pueden ser destinadas a la producción agrícola eficiente. No obstante, hoy los rendimientos son bajos, entre

22- El Plan Estratégico Industrial 2020 plantea como objetivo del Estado argentino lograr una industria con un sólido entramado productivo y una fuerte presencia territorial, para avanzar hacia la industrialización de la ruralidad, que llevará a una producción de USD 2500 millones y a la creación de 20 mil nuevos de trabajo (Plan Estratégico 2020, 2011:161).

otras cuestiones, porque el 80% de las explotaciones agrícolas no superan las 2 hectáreas, porque predomina el monocultivo y porque no hay mecanización (Freites, 2011). Es por ello que esta necesidad africana representa una gran oportunidad para la oferta argentina de maquinaria, que va acompañada de un proceso de transferencia de capacidades científicas y tecnológicas que posibilitan el desarrollo de la agricultura en África, a la vez que beneficia el crecimiento del sector productor de MAA en Argentina.

Como punto de referencia para entender la relevancia que la temática comienza a adquirir, cabe señalar que en el mes de abril de 2011 desde el MAGyP se coordinó la visita de una misión compuesta por ministros de Agricultura y técnicos africanos (23). La misma incluyó recorridos por emprendimientos agrícolas en provincias del norte y centro del país y encuentros para presentar innovaciones y programas para la producción de semillas, la siembra de precisión y la producción de bioetanol. Asimismo, incluyó la realización en Buenos Aires del “I Encuentro Países de África Subsahariana-Argentina. Innovación y Desarrollo en la Producción de Agroalimentos” y del seminario “Oportunidades de Negocios, Comercio, Cooperación e Inversiones entre la República Argentina y los países del África Subsahariana”.

Las expectativas africanas se resumen en las palabras del ministro de Agricultura Rural de Angola, Alfonso Pedro Canga, quien dijo “Nuestro interés está basado en áreas de investigación agropecuaria y también en equipamiento agrícola. La Argentina es una potencia, tiene experiencia y esperamos que todo eso pueda servirnos. Hoy vinimos a mantener contactos en esa línea y también en el área empresarial” (DERF, 2011).

La declaración final del encuentro tuvo un espacio para la CSS en la intención de suscribir acuerdos bilaterales en materia agropecuaria (24) y agroindustrial e identificar áreas y acciones prioritarias en investigación, intercambio de información, y transferencia de tecnología.

Consideraciones finales

Durante la última década, los vínculos entre Argentina y los países africanos continuaron manteniendo un bajo perfil en la agenda de la PEA, con una connotación comercialista que se observa en el acercamiento con los estados nordsaharianos y con Sudáfrica en particular (Lechini, 2010). No es un dato menor que las iniciativas argentinas hacia África contribuyen a lograr una satisfactoria balanza comercial para Argentina que a lo largo de los años se mantiene. En el período 2005-2010 el intercambio comercial se duplicó, reportándose en 2010 un fuerte superávit: se exportaron al continente en 4.022.152 millones de dólares y se importaron 336.994 (25). Pero no obstante esta histórica baja densidad de las relaciones, es preciso dar cuenta de la multiplicidad de iniciativas Sur-Sur que comienzan a plasmarse tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, donde influyen las activas políticas de Brasil y Venezuela hacia África.

23- La misión estaba constituida por representante de Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbawe, República Democrática del Congo, Tanzania, Namibia, Angola, Botswana, Uganda y Mozambique junto a representantes de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Mundial.

24- Con Sudáfrica se está negociando un acuerdo bilateral agrícola.

25- Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC).

En África Subsahariana, la relación con Sudáfrica refleja esta nueva orientación Sur-Sur argentina, donde la BICSAA y el comercio son indicadores claros de una relación que se engrosa con nuevos temas de interés común. La temática agrícola está presente en la agenda binacional y el caso de la siembra de precisión se destaca debido a que se trabaja sobre la exportación de un paquete tecnológico relacionado desde la lógica de la CSS, donde la cooperación no es planteada como “ayuda”, sino como acciones de mutuos beneficios entre los países participantes.

La cooperación se concibe de este modo y con estas prácticas como un proceso de coordinación y asociación, donde se respetan las particularidades de los socios y se establecen consensos para hacer efectivas las acciones. De acuerdo a la Cancillería argentina, esta nueva perspectiva presenta beneficios singulares, dado que al mismo tiempo que se apunta al desarrollo de las capacidades internas de los países que solicitan la asistencia técnica, también se incrementan las capacidades del oferente al incentivar el desarrollo de sus recursos humanos y al fortalecer sus instituciones vinculando sus propias prioridades de crecimiento (MRECIC, 2010).

Gradualmente, la agenda argentino-sudafricana promueve la participación e incorporación de actores de la sociedad civil y organismos estatales especializados. Los resultados obtenidos con la intervención del grupo INTA/CAFMA/CIDETER aquí presentada, se ha constituido en una ventana de oportunidades que comienza a abrirse para las empresas argentinas que ven en África un mercado al cual ingresar con tecnología propia. De aquí que la presencia de instituciones dedicadas a la innovación productiva, transfiriendo conocimientos y construyendo vínculos institucionales de cooperación, es rescatada por el sector empresarial como esencial en la apertura de estos países que carecen de infraestructura agropecuaria moderna.

La micro-relación generada en torno a la SD es un caso de CSS donde hay una comunidad epistémica que influye en el proceso de construcción de la relación y promueve una cooperación diferente a la Norte-Sur, ya que plantea desafíos y beneficios para ambas partes al momento de ser materializada. Los vínculos con África y particularmente con Sudáfrica se enriquecen a través de una nueva forma de relación horizontal que se perfila en función de las capacidades autónomas de desarrollo y los nuevos desafíos del siglo XXI.

De este modo, el caso del proyecto binacional expuesto forma parte de un proceso más amplio y políticamente motivado que se propone multiplicar los vínculos entre los países del Sur y contribuye a que adquieran, adapten y transmitan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, respetando la no interferencia en los asuntos de otros estados y destacando la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo.

Hoy el Sur no se encuentra en las mismas condiciones que al momento de surgimiento de la CSS en la década del cincuenta, desprovisto de medios de desarrollo autónomos y sin márgenes de actuación política independiente. Por el contrario, se está generando un cambio en el escenario internacional que puede ser propicio para el desarrollo de vínculos cooperativos -políticos, económicos y tecnológicos- que impulsen a los países del Sur como actores con poder de decisión y capacidad de incidir en las reglas sistémicas y en los caminos de su propio crecimiento.

Referencias Bibliográficas

- ADLER, E. & HAAS, P., 2009, "Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo", en Relaciones Internacionales, GERI - UAM, Nº 12.
- AXELROD, R. & KEOHANE, R., 1985, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en World Politics, Vol. 38, Nº 1.
- BRAGANCHINI, M., 2011, "Desarrollo industrial de la maquinaria agrícola y agropartes en Argentina. Impacto económico y social", Informe Técnico, INTA, mayo. Disponible en: <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/maquinaria/DesarrolloIndustrialMaquinariaAgricolaYAgropartes-2011-02.pdf>
- BRAGANCHINI, M. & CASSINI, C., 2010, "Informe de la Misión Argentina de la Red Maquinaria Agrícola en el continente Sudafricano", Informe Técnico, INTA, PRECOP II. Disponible en: http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/viajcapa/NAMPO_HARVEST_DAY_2010.asp
- DERF, 2011, "Destacó Domínguez la necesidad de generar negocios con África", Buenos Aires, 11 de abril. Disponible en: http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=413255&ID_Seccion=20&fecemi=11/04/2011&Titular=Destac%F3%20Dom%EDnguez%20la%20necesidad%20de%20generar%20negocios%20con%20%C1frica.html
- ESCUDÉ, C., 1991, "La política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en Carta América Latina/Internacional, Buenos Aires, enero-marzo.
- FREITES, J., 2010, "Un continente que pide máquinas", en Agro Propuesta, Córdoba, julio, año 9, Nº 96.
- FUNDACION EXPORTAR, 2008, "Informe Pre-Feria, Feria Internacional – NAMPO Harvest Day 2008".
- GARFINKEL, F., 2011, "Cadena Maquinaria Agrícola", Serie Producción Regional por Complejos Productivos, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Maquinaria_Agricola.pdf
- GREVI, G., 2010, "El Mundo Interpolar", en Foreign Policy en Español, Madrid.
- MÉNDEZ, A. & POGNANTE, J., 2011, "Misión de reconocimiento de ambientes para instalar ensayos y evaluaciones de Siembra Directa en Sudáfrica potenciando las posibilidades de ventas de Maquinaria Agrícola Argentina en todo el continente Africano", Informe Técnico, INTA, PRECOP II. Disponible en: <http://www.cosechaypostcosecha.org/>
- HAAS, P., 1992, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en International Organization, Vol. 46, Nº 1.

- INTA EEA Manfredi, 2011, “Visita técnica y recorrida de 11 productores y técnicos de Sudáfrica”. Disponible en: <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/convenios/visitaTecnicosSudafrica2011.pdf>
- LECHINI, G., 2006, Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?, Buenos Aires: CLACSO.
- LECHINI, G., 2009, “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o Realidad?”, en Revista Relaciones Internacionales, Madrid, GERI-UAM.
- LECHINI, G., 2010, “El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)”, en CERIR, La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato, Tomo V, Rosario, Ediciones CERIR.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2011, Plan Estratégico Industrial 2020.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA NACIÓN, 2010, Boletines de Información para la Prensa, Buenos Aires. Disponibles en: <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/secin/dgcin/introduccion.html>
- ZULUAGA NIETO, J., 2006, “Una Tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación Sur-Sur”, en Borón, A. & Lechini, G. (comp.), Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCcuatro.pdf>

> Relaciones Argentina-Sudeste de Asia: Vínculos comerciales y políticos contemporáneos (2003-2011)

María Florencia Rubiolo



Relaciones Argentina-Sudeste de Asia: vínculos comerciales y políticos contemporáneos (2003-2011)

M. Florencia Rubiolo*

Resumen: En este trabajo se analizan las relaciones comerciales y políticas mantenidas por la Argentina con las seis principales economías del SEA-6 –Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam- desde 2003. Parte de la premisa de que en este período el interés por diversificar destinos de exportación ha sido producto de una búsqueda de reducir la vulnerabilidad del país a los cambios externos, dada la alta dependencia de escasos socios comerciales. Un segundo supuesto plantea que la política exterior del país hacia la región se construyó como una respuesta a la intensificación de los vínculos comerciales y que se caracterizó por su bajo perfil. A pesar de estas dos condiciones se subraya una paulatina multiplicación de acciones de política exterior de pequeña envergadura hacia el SEA.

Palabras Claves: Sudeste de Asia – Política Exterior Argentina – Diversificación – Relaciones Comerciales

Introducción

El Sudeste de Asia se ha convertido desde mediados de los noventa en un símbolo de rápida modernización y crecimiento económico que atrajo la atención de estadistas y académicos alrededor del globo. Aunque la crisis de 1997-1998 puso en evidencia profundas vulnerabilidades del modelo implementado, la veloz recuperación de las economías afectadas demostró la resistencia de estas economías emergentes. Aunque de Malasia a Vietnam existen múltiples y profundas diferencias, se ha tendido a identificar las similitudes de esta heterogénea región. Entre ellas sobresale, indudablemente, el modelo de desarrollo económico adoptado, basado en el crecimiento por la exportación y en el mantenimiento de condiciones competitivas para la atracción de capital extranjero. Desde finales de los noventa en adelante una nueva condición favoreció el fortalecimiento económico de esta región: el sostenido crecimiento de la República Popular China (RPC) y su derrame en los vecinos del Asia del Este. Aunque existen diferencias sobre las implicancias que el creciente poderío chino puede tener en las economías menores del área, no hay dudas sobre los beneficios económicos y comerciales derivados de la posición estratégica del SEA en la frontera con la RPC.

Frente a la incertidumbre económica internacional desatada con la crisis de 2008, la región del SEA se convirtió, gracias a la combinación de condiciones mencionadas, en una alternativa de diversificación para la región latinoamericana, tradicionalmente dependiente de sus vínculos con Europa y Estados Unidos. No obstante el acercamiento a la región del Asia Pacífico en su conjunto, las políticas específicas hacia el Sudeste asiático se encuentran aún en un estadio inicial. Nuestro interés en este trabajo es analizar las relaciones comerciales y políticas mantenidas por la Argentina con las seis principales economías del SEA-6 –Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam- desde 2003.

* Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Especialista en Estudios de Asia Oriental (UNC). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Becaria doctoral de CONICET, en el Centro de Investigación y Estudios de la Cultura y la Sociedad, Córdoba. Profesora de Economía Política Internacional (UESiglo21).

Partimos de la premisa que en este período el interés por diversificar destinos de exportación ha sido producto de una búsqueda de reducir la vulnerabilidad del país a los cambios externos dada por la alta dependencia de la Argentina en escasos destinos de exportación (1). La crisis internacional puso en evidencia los riesgos que trae aparejada la concentración del comercio ante cambios en las condiciones externas.

Tomamos como segundo supuesto central que la política exterior del país hacia la región se construyó como una respuesta a la intensificación de los vínculos comerciales –que funcionaron de manera independiente de la política– y se caracterizó por su bajo perfil. A pesar de estas dos condiciones, que anticipan una escasa iniciativa argentina, debemos subrayar que desde 2003 hasta 2011 se puede observar una paulatina multiplicación de acciones de política exterior de pequeña envergadura hacia el SEA, que aunque no generaron efectos estructurales en la relación, permitieron identificar nuevos nichos de exportación y multilateralizar la agenda de temas alentando, entre otros, la cooperación energética.

Estructuramos el trabajo en dos partes: en la primera analizamos las relaciones comerciales hacia los países asiáticos individualmente y en la segunda nos concentramos en las relaciones políticas, con especial atención en la política exterior de la Argentina hacia la región.

Las relaciones comerciales

Es un lugar común afirmar que el intercambio comercial de Argentina con el Sudeste de Asia es marginal. Sin embargo, la participación de los países de esta región como destino de las exportaciones argentinas ha crecido de manera sostenida desde principios del siglo XXI. Mientras en el año 2000 las exportaciones dirigidas a los seis principales socios comerciales de Argentina en el SEA –Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam y Singapur– representaron el 2.06% del total, en 2010 su participación había ascendido al 4.7% de las ventas globales del país (2).

Diversas condiciones internas y externas a nuestro país –como la salida de la convertibilidad en 2002, el auge de los precios internacionales de los commodities, las tasas de crecimiento económico asiáticas y los cambios en su estructura productiva, entre otros– permiten explicar el sustancial aumento de las ventas argentinas a la región del SEA. También permiten dar cuenta del marcado superávit que nuestro país ha mantenido con todos los mercados del área entre 2003 y 2010 y la creciente concentración de las mismas en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario.

En el Gráfico 1 pueden observarse los intercambios comerciales entre Argentina y el SEA-6 entre 2003 y 2010. La diferencia entre lo exportado, que superó ampliamente lo importado desde la región asiática, ha sido resultado de diversas circunstancias y ha tenido implicancias para la relación bilateral. En cuanto a las condiciones que llevaron a esta sostenida asimetría comercial, debemos mencionar en primer lugar, que las economías del Sudeste asiático compiten con el mercado chino en la exportación de productos manufacturados (Booth, 2004). El rápido crecimiento de la economía china y la mayor participación en el mercado internacional como proveedor de manufacturas, ha

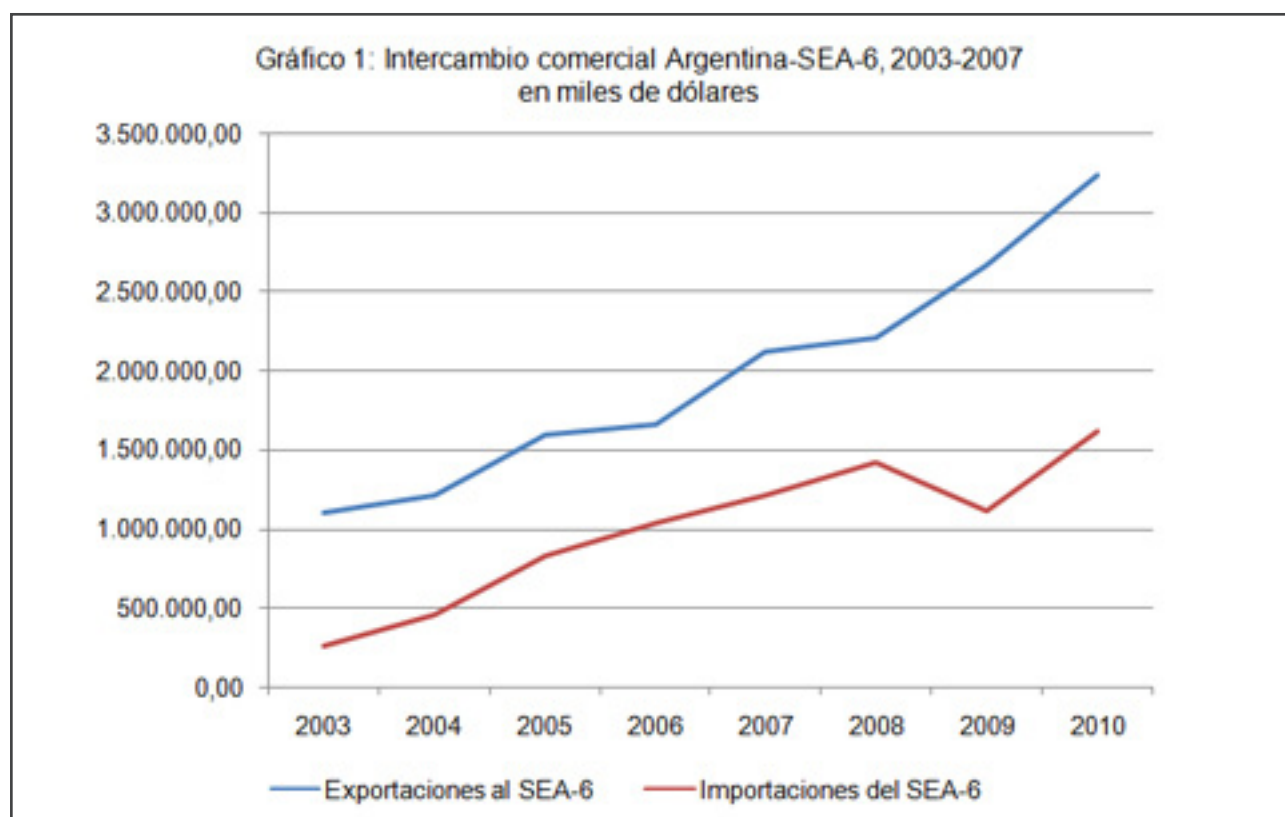
1- Simonoff afirma que la diversificación del comercio exterior, terreno en el que las administraciones kirchneristas pudieron obtener mayores logros, “permitió asentar la base material de una política exterior autonomista” (2007:81-82).

2- Elaborado con datos de UNComtrade, año 2012.

acrecentado la competencia con el SEA en diferentes mercados, entre ellos los latinoamericanos. En el caso del comercio con Argentina, China se posiciona como principal proveedor asiático de productos manufacturados, desplazando los productos provenientes del SEA. A partir de 2008, la balanza comercial de nuestro país con la RPC comenzó a mostrar un déficit para la Argentina. Este fenómeno se profundizó en los tres años siguientes, arrojando un déficit de 1.850 millones de dólares en 2010. Esta situación contrastó con el amplio superávit que la Argentina mantuvo durante el período con el SEA, que en 2010 alcanzó los 1.618 millones de dólares, una suma similar al déficit de ese mismo año con China (3).

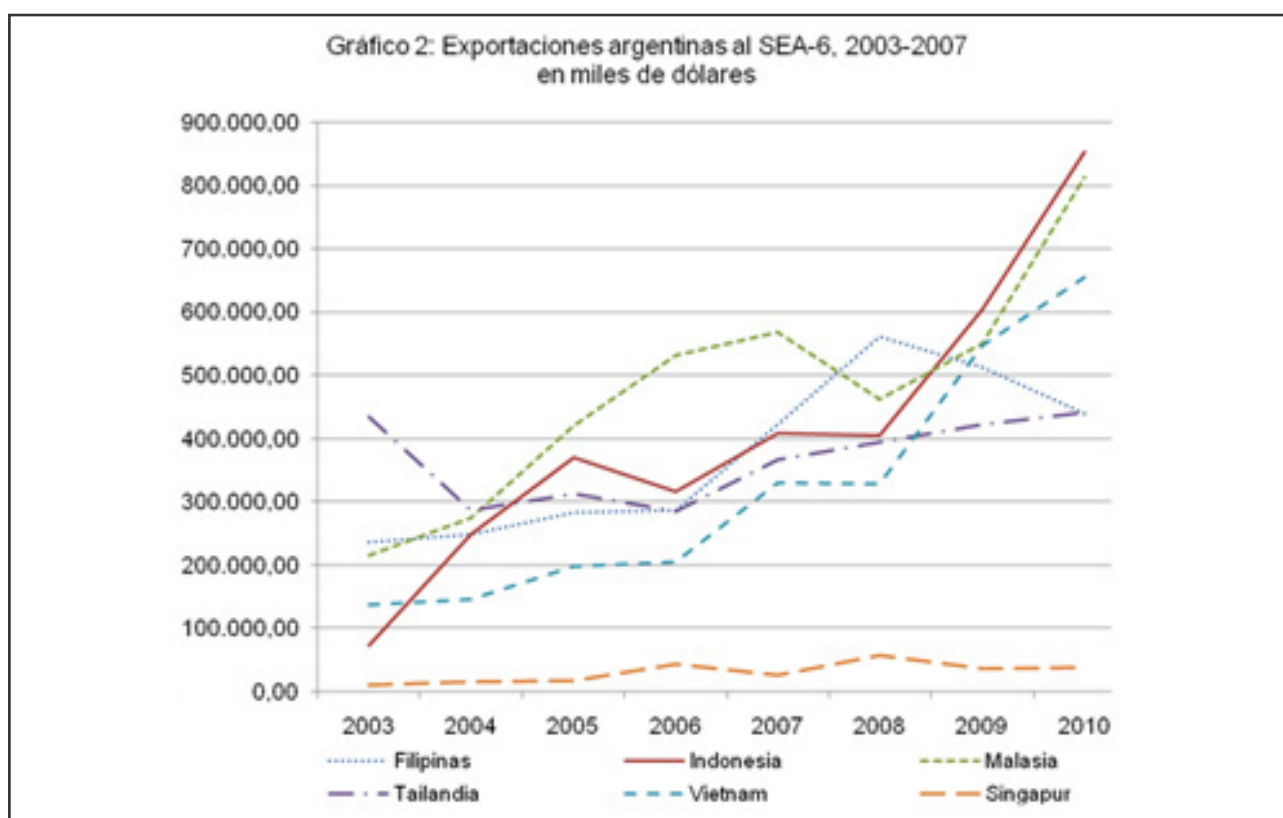
En línea con esta condición, observamos que una de las principales implicancias de la asimétrica relación comercial con los países del SEA es que el superávit que mantuvo la Argentina permitió compensar en casi un 100% el déficit que se presentó en los intercambios con China. De aquí la importancia central de estos mercados para la inserción comercial argentina en el Este de Asia.

En cuanto a los países de destino, en el Gráfico 2 presentamos la evolución de las exportaciones por país desde 2003. Las ventas hacia todos los mercados del área aumentaron notablemente entre 2003 y 2010, a excepción de Singapur. Las particularidades de esta ciudad-estado, con una pequeña población, una economía con un alto nivel de modernización y una escasa producción agropecuaria, han limitado las oportunidades de exportación para nuestro país, dada la preeminencia de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA) en la canasta exportadora argentina y la baja demanda de estos productos por parte de Singapur.



Fuente: elaboración propia con datos de UNComtrade (2012) e INDEC (2007).

En los cinco países restantes, la evolución incremental de las exportaciones se interrumpió en 2008 como consecuencia del estallido de la crisis financiera internacional que tuvo como principal efecto una disminución de la demanda en los países asiáticos. Esta contracción se vio reflejada en la desaceleración del comercio bilateral entre Argentina y la región en 2008. Malasia y Singapur se encontraron entre los países más fuertemente afectados por la crisis debido a su mayor grado de apertura internacional (Basu Das, 2011). La disminución de las exportaciones argentinas a Malasia en ese período fue relativamente pronunciada, mientras que en los casos de Indonesia y Vietnam, que sufrieron un impacto más leve, la contracción fue menor. En el caso de Indonesia –a diferencia de Malasia– la menor dependencia del comercio internacional, la magnitud de su mercado interno, la diversificación de sus destinos de exportación y el relativamente alto porcentaje de commodities en su canasta exportadora, le permitieron mantener el nivel de demanda y recuperarse rápidamente de la crisis (Siregar, 2011:109).



Fuente: elaboración propia con datos de UNComtrade (2012) e INDEC (2007).

En suma, el principal efecto de la crisis sobre el comercio estuvo relacionado con un estancamiento de la tendencia creciente que se mantenía hasta ese momento. Como puede verse en el Gráfico 1, las importaciones argentinas fueron las más afectadas, con una reducción de aproximadamente el 50% en 2009 respecto del año anterior. La reactivación económica tanto de Argentina como de las economías del Sudeste de Asia fue rápida a partir de 2009 favoreciendo la recuperación del ritmo de intercambios a niveles previos a la crisis en solo un año (IDB, 2012:41). En este contexto, teniendo en cuenta además que las economías europeas y norteamericana han tenido un proceso de recuperación más prolongado que aún no ha finalizado, es que el SEA se convirtió en un socio alternativo,

particularmente como destino de las exportaciones argentinas, y la relación comercial adquirió un mayor potencial de desarrollo.

En cuanto a la composición del intercambio bilateral, se profundizó el patrón de comercio inter-industrial que predominó también en las décadas anteriores. Es decir, mientras la Argentina exportó un cada vez mayor porcentaje de productos primarios y MOA con bajo valor agregado, importó de la región manufacturas de origen industrial (MOI). A su vez observamos una tendencia a la concentración en escasos productos en las exportaciones, principalmente residuos de aceite de soja para alimentación (4), maíz, porotos y aceite de soja (5). El 52% del total vendido a la región asiática entre 2003-2010 correspondió a residuos de aceite de soja, con un pico de 66% en 2009. Algunas manufacturas formaron parte de la canasta exportadora argentina, entre las que sobresalen los vehículos para transporte de pasajeros hacia Vietnam y los tubos sin costura hacia Indonesia. En ambos casos se observó a lo largo del período una disminución de su participación en las exportaciones, así como del total vendido. En el caso de Vietnam por ejemplo, la venta de vehículos descendió de 40 millones de dólares en 2008 a 32 millones en 2010 (6).

En suma, el aumento de las exportaciones a la región se produjo de la mano de un incremento de las ventas de productos primarios y sus derivados, y tuvo como contrapartida un descenso de la participación de productos de mayor valor agregado en la canasta exportadora argentina.

Las relaciones políticas: el SEA como destino de una política exterior de bajo perfil

En el período 2003-2010, uno de los rasgos característicos de la política exterior argentina hacia el Este de Asia fue la concentración de esfuerzos en el fortalecimiento de la relación bilateral con China. Durante el gobierno del presidente Kirchner se implementaron acciones de alto nivel (7), con la intención de profundizar la relación política con el gigante asiático en consonancia con el papel protagónico de esta economía en el comercio argentino. Mientras a China se le reservó un lugar prioritario en la política externa del país, las vinculaciones con el Sudeste de Asia se mantuvieron en un marcado bajo perfil y se orientaron al posicionamiento de nuevas empresas y productos, asignando a la Cancillería tareas de promoción comercial a través de la información, el armado de agendas de negocios, el establecimiento de contactos con importadores locales, entre otras funciones.

En el caso del Sudeste de Asia, aunque no se realizaron visitas oficiales de alto rango, como remarca Stevens (2011), sí se efectuaron algunas visitas de funcionarios entre las cuales se destacaron las visitas a Hanoi, Jakarta y Kuala Lumpur realizadas por el entonces subsecretario de Política Exterior, Roberto García Moritán, en agosto de 2005 (Jefatura de Gabinete, 2005). Con los tres gobiernos se realizaron reuniones de consultas políticas bilaterales. En el caso de Indonesia se firmó un Memorando de entendimiento sobre consultas bilaterales con un esquema flexible que se fijaría a través de los canales diplomáticos. En el caso de la reunión en Vietnam, se resaltó el interés de ambos gobiernos

4- El pronunciado y sostenido aumento de las exportaciones argentinas de este ítem se encuentra relacionado con el crecimiento de la cría de cerdo y pollo en la región asiática, donde según estimaciones de la FAO, se encuentran dos tercios del stock mundial de porcinos (Fasciolo, 2007).

5- Entre 2007 y 2010 estos cuatro productos dieron cuenta de más de dos tercios del total exportado a los países del SEA (7.6 mil millones de dólares de un total de 10.2 mil millones).

6- UNComtrade, año 2012.

7- En junio de 2004 el Presidente Kirchner visitó China, en una misión que se caracterizó por su fuerte significado comercial. Posteriormente, el Canciller Bielsa y el Vicepresidente Daniel Scioli realizaron respectivas visitas oficiales en 2005 y 2006 (Malena, 2011: 171). Durante el período 2008-2011 se realizó una nueva visita presidencial –en julio 2010– al país, así como visitas de otros funcionarios de alto rango, como la del Canciller Timmerman en 2011.

de fortalecer los lazos bilaterales en las áreas de ciencia y tecnología, usos pacíficos de la energía nuclear, educación y cultura, así como el apoyo mutuo en foros multilaterales (Embajada de Vietnam en Argentina, 2010).

Dentro de las visitas oficiales, debe también señalarse la realizada a Tailandia en 2008 por el vice canciller, Victorio Taccetti, en el marco de una gira por la región del Este de Asia que también abarcó Corea del Sur y China (Jefatura de Gabinete, 2008). El objetivo fue el de “revisar el estado de las relaciones bilaterales y analizar las perspectivas de un acercamiento entre el MERCOSUR y la ASEAN” (8) (MRECIC, 2008, 14 de octubre). En ese momento Tailandia ejercía la presidencia de la organización asiática. Se realizaron en los ocho años numerosas reuniones de consultas bilaterales y misiones comerciales multisectoriales a todos los países de la región. Entre estas últimas debe destacarse la realizada en mayo de 2007 a Malasia presidida por el subsecretario de Comercio Internacional argentino, Luis María Kreckler, e integrada por más de veinte empresarios de todo el país (Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico, 2007). Esta misión, al igual que las implementadas durante los años anteriores, estuvo orientada a la expansión de las exportaciones de productos argentinos de pequeñas y medianas empresas.

La agenda de temas de cooperación bilateral se multilateralizó, aunque mantuvo el énfasis en el área comercial. Dentro de las diferentes áreas se destacó la cooperación energética en múltiples sectores: nuclear, eólico e hidrocarburífero.

En este marco se realizó en Tailandia la III reunión del Comité Nuclear oportunidad en la cual se revisaron los programas nucleares de ambos países y se identificaron posibilidades de trabajo conjunto (Jefatura de gabinete, 2003:250). En 2004 se celebró una nueva reunión del Comité nuclear, en Bangkok, en el cual Argentina reiteró el interés del sector nuclear nacional en cooperar en la construcción del nuevo reactor de investigaciones de ese país. También se realizó una reunión de la Comisión Mixta con Tailandia en la cual se abordaron temas nucleares (Jefatura de Gabinete, 2004:290).

A su vez desde la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales y la Embajada en Hanoi, se apoyó la firma de un contrato de INVAP (9) en Vietnam para la transferencia de tecnología y fabricación de equipos de cobaltoterapia TERADI 800 para el tratamiento del cáncer (Jefatura de Gabinete, 2005:55). Su antecedente fue la visita de un grupo de empresarios vietnamitas en 2003 a las instalaciones de la empresa en Bariloche (10). En octubre del año siguiente el sector nuclear argentino “realizó una misión exploratoria, llevando la oferta en materia de medicina nuclear, reactores de investigación, entrenamiento de personal y asistencia en materia regulatoria” (Jefatura de Gabinete, 2004:289). Esta misión, de acuerdo a fuentes oficiales, permitió que el tema nuclear fuese incorporado en la agenda de temas que se trató durante la visita del presidente vietnamita, Tran Duc Luong, a la Argentina en noviembre de 2004. En su visita al país el mandatario se reunió con el presidente Kirchner, oportunidad en la que se remarcaron las posibilidades de cooperación en el área agrícola y en el uso de la energía nuclear para fines pacíficos. Asimismo, en Filipinas también se apoyaron las acciones de la empresa INVAP para promover equipos de medicina nuclear y plantas de irradiación de uso industrial (Jefatura de Gabinete, 2005:55).

8- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2008) “Taccetti fue recibido por el canciller de Tailandia”, comunicado de prensa 358/08. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=3558>.

9- La empresa INVAP Sociedad del Estado fue creada en la década de 1970 a partir de un convenio firmado entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina (CNEA) y el Gobierno de la Provincia de Río Negro.

10- “Qué pasa. Empresas. Mercados”, en diario La Nación, 11 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/465335-que-pasa>. Consultado el 21 de mayo de 2012.

En 2007, una de las acciones concretadas que también recibió el apoyo de la representación argentina en Filipinas, fue la inauguración del proyecto piloto de gas natural comprimido destinado al transporte público. La misma contó con la participación de la empresa argentina Galileo, la cual aportó la tecnología y equipamiento para el transporte del gas y la estación remota para el expendio del gas natural comprimido (Jefatura de Gabinete, 2007:61) que fue inaugurado en octubre de ese año. La inversión de la empresa argentina y su ingreso en el mercado filipino fue también favorecida por el contexto regional. El mercado asiático se ha constituido en los últimos años en un atractivo destino para las exportaciones nacionales de productos que componen la cadena del GNC. Tailandia, Malasia y Filipinas son algunos ejemplos de países con una demanda creciente de equipamiento y conocimiento, y con proyectos de conversión del transporte público a GNC, generando mayores posibilidades de inserción para la producción argentina (Prensa Vehicular, 2008).

También en el marco de la cooperación energética, se avanzó en un acuerdo entre la empresa argentina ENARSA y PETROVIETNAM por iniciativa del gobierno vietnamita a partir de 2007. Las negociaciones concluyeron en 2009 con la firma de un Memorando de Entendimiento entre ambas empresas. Un año más tarde, en 2010, la empresa argentina IMPSA y la vietnamita Petrovietnam Power firmaron un contrato de sociedad para la fabricación de generadores eólicos en Bin Thuan (Jefatura de Gabinete, 2010: 71) en el marco de la visita del primer ministro de Vietnam a la Argentina. En esa oportunidad, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner firmó una declaración conjunta con el primer ministro vietnamita por la cual Argentina reconoció a su contraparte asiática como economía de mercado (Embajada de Vietnam en Argentina, 2010).

Dentro de las acciones implementadas hacia el Sudeste de Asia, consideramos también destacable el aumento de la dotación de funcionarios diplomáticos en las embajadas argentinas en la región. Todos los países bajo estudio cuentan con una embajada argentina, a excepción de Singapur, que fue cerrada bajo la presidencia de Eduardo Duhalde. En diferentes entrevistas realizadas a diplomáticos argentinos que se desempeñan en la región, se subrayó el incremento del personal diplomático en las embajadas argentinas a partir de 2008. Dos ejemplos de ello son Vietnam e Indonesia, que en 2007 contaban con dos funcionarios argentinos, en 2011 con tres y en 2012 de agregó uno más en ambas dotaciones (11).

Consideraciones finales

La primera conclusión que se desprende del análisis anterior, es que el eje comercial en las relaciones de Argentina con el Sudeste de Asia – y con el Este asiático en su conjunto - ha sido el que indudablemente ha guiado los vínculos bilaterales a lo largo del período. Esto no es de sorprendente, ya que, por una parte, es una característica presente en los vínculos desde principios de los noventa. Por otra parte, tiene lugar actualmente dada la combinación de una política exterior argentina que privilegió la inserción comercial del país y la diversificación de destinos y una región asiática económicamente próspera y creciente que demanda productos primarios y sus derivados.

Un rasgo distintivo de los vínculos comerciales con los Estados del Sudeste asiático entre 2003-2010 con respecto a cualquier período previo, fue el mantenimiento de un amplio superávit para la Argentina. El mismo permitió equilibrar parcialmente el déficit de nuestra balanza comercial con China

11- Datos relevados en una entrevista realizada a José Flores, jefe de la Sección Consular de la Embajada argentina en Vietnam, en septiembre de 2011.

desde 2008, constituyendo una relación triangular en la cual el papel del SEA para nuestro país ha sido el de receptor de exportaciones, con un rol marginal como proveedor de importaciones.

Dicha dinámica comercial ha favorecido el mantenimiento de un bajo perfil en la política exterior argentina hacia el área. Por un lado, porque la independencia del sector comercial del político se hizo evidente, un fenómeno ligado estrechamente con la presencia de multinacionales agroexportadoras, donde se concentra el mayor porcentaje de las ventas argentinas al Asia. Las grandes empresas exportadoras de MOA y productos primarios no necesitan de la asistencia política para el ingreso en mercados lejanos, dado que desarrollan sus propias relaciones exteriores a través de filiales internacionales.

Por otro lado, el bajo perfil también fue producto en parte de la asimetría intrínseca a la relación comercial, dado que esta favoreció el surgimiento de rispideces políticas en la relación bilateral ante la demanda de reciprocidad por parte de las contrapartes asiáticas. La preferencia argentina por los productos chinos antes que los del SEA fue motivo central de las demandas diplomáticas de los Estados orientales (12).

No obstante esta apreciación, observamos que antes que una ausencia de iniciativas, ha habido una disminución de la intensidad y de la visibilidad de las mismas en relación a la última década del siglo XX. A diferencia de aquella, no tuvo un efecto estructural en las relaciones bilaterales, es decir, no repercutió en todas las dimensiones de la vinculación como sí lo hicieron las giras presidenciales y las visitas del Canciller Di Tella durante la administración menemista con vastas comitivas de grandes empresarios.

En contraposición con las acciones de naturaleza estructural que mencionamos antes, identificamos la política exterior implementada desde principios del siglo XXI hacia el Sudeste de Asia como acciones de vinculación atomizadas. Éstas se orientaron a incrementar la participación de medianas empresas en el Sudeste de Asia y a la exploración de nichos de mercado no tradicionales –como la energía eólica, nuclear y el GNC– que tienen un alto potencial de desarrollo en la región. Tuvieron como motor el interés de actores privados, que contaron con el apoyo diplomático en la coordinación y nexo entre los actores externos y los intereses locales. El gobierno actuó en respuesta no sólo a iniciativas asiáticas, sino también a demandas de empresas nacionales grandes y medianas.

Las múltiples pequeñas acciones que se implementaron en este período de estudio permitieron multilateralizar la agenda, así como abrir espacios de vinculación económica en áreas productivas, distintas a la agropecuaria, donde la Argentina puede insertarse con competitividad en el mercado asiático. Los visibles impulsos que se dieron a la relación en los noventa pueden reaparecer en próximos años, dando lugar a ciclos con picos de iniciativas de alto perfil y ciclos de ausencia de las mismas. En su ausencia, sin embargo no notamos una indiferencia a la región, sino el mantenimiento de vínculos y el reforzamiento de los mismos en áreas específicas, a través múltiples acciones de menor dimensión o atomizadas.

12- En base a opiniones volcadas durante las entrevistas realizadas a Jorge Stevens, consejero de la Dirección de Asia y Oceanía (2009-2011), en año 2010 y a Joevi Roedhiati, ministro consejero de Asuntos Comerciales de la Embajada de Indonesia en Argentina, en el año 2009.

Referencias Bibliográficas

- BASU DAS, S., 2011, "Regional economic outlook", en Regional Outlook Southeast Asia 2010-2011, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- BOOTH, A., 2004, "Southeast Asia's economic performance. Achievements and challenges", en Southeast Asian Affairs 2004, Singapore, ISEAS.
- EMBAJADA DE VIETNAM EN ARGENTINA, 2010, sitio web oficial. Disponible en: http://vietnamembassy.org.ar/5.5.bilaterales_cronologia.php.
- FASCIOLO, C., 2007, "La cría de cerdos en Tailandia", en Tiempo Agropecuario, Año IV. No. 41.
- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2012, Shaping the future of the Asia-Latin America and Caribbean Relationship, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank and Asian Development Bank Institute. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36836575>
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, años 2004, 2005, 2007, 2010, Memoria Detallada del Estado de la Nación. Disponibles en: <http://www.jgm.gob.ar>
- MALENA, J., 2011, "China's relations with Argentina in the last two decades: is it only soybeans?", en BUFFA, D. et al (comp.), Cooperación, integración regional e interregionalismo. Trayectorias y desafíos desde el Sur, Córdoba, CIECS, CONICET-UE Siglo 21.
- OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DE ASIA-PACÍFICO, 2007, Síntesis de actualidad económica y empresarial Argentina- Asia Pacífico. Disponible en: http://www.iberiasia.org/actualidadpaíses/arg_mayo2007.pdf.
- PRENSA VEHICULAR, 2008, El mercado asiático concentra tecnología de punta argentina, Año XX, N° 235, Buenos Aires.
- SIMONOFF, A., 2009, "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en Confines de Relaciones Internacionales, México, Tecnológico de Monterrey.
- SIREGAR, R., 2011, "The Asean 10: Indonesia", en Regional Outlook Southeast Asia 2010-2011, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- STEVENS, J., 2011, "Elementos para el desarrollo de una relación estratégica con los países del Sudeste Asiático", tesis presentada al Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina para optar al grado de Ministro, Buenos Aires.
- UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE, 2012. Disponible en: <http://comtrade.un.org/>.



UNASUR, ALBA y Mercosur y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios?

Sergio Caballero Santos



UNASUR, ALBA y Mercosur y sus correlatos de cooperación Sur-Sur: ¿proyectos competitivos o complementarios?

*Sergio Caballero Santos**

Resumen: Si hay un hecho particular y característico en la integración en la región latinoamericana es el referente a la multiplicidad de iniciativas y proyectos regionales. En este artículo se abordan distintos proyectos de integración regional –UNASUR, ALBA, MERCOSUR–, presididos por distintas lógicas y conformados por distintos actores. De esta manera se analizan las sinergias que establecen entre sí, al igual que los frenos que entraña este solapamiento de mecanismos de integración. Asimismo se plantean las modalidades de cooperación Sur-Sur que se derivan de cada una de las correspondientes maneras de acometer la integración regional sudamericana. Finalmente, se concluye constatando que, más allá de las incertidumbres sobre el grado de compromiso de los diferentes estados en los procesos de integración regional, lo que parece evidente es la decidida apuesta por actuar de forma coordinada a través de mecanismos regionales de integración y, por ende, desarrollar e impulsar diversas lógicas cooperativas en el marco de la propia región latinoamericana y con otros actores del Sur.

Palabras Clave: Integración - Cooperación Sur-Sur - UNASUR - MERCOSUR - ALBA

Introducción

Si hay un hecho particular y característico de la integración en la región latinoamericana es el referente a la multiplicidad de iniciativas y proyectos regionales. De hecho, como a veces se ha comentado, pareciera que se solapan los distintos mecanismos regionales en una suerte de spaghetti bowl (1) característico del regionalismo abierto de los años noventa. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, bajo el llamado regionalismo postliberal (2), que aspira a introducir más agendas además de la estrictamente económico-comercial, han proliferado aún más proyectos de integración. Este hecho puede ser interpretado como un cierto frenesí integrador, en virtud del cual nuevas temáticas y actores impulsan nuevos procesos regionales; o también puede ser analizado como una suerte de “huida hacia adelante”, esto es, cuando los existentes mecanismos de integración se estancan o surgen controversias en su seno, en vez de resolver los problemas, se opta por crear otro proyecto ex novo con la intención de que funcione o que, por lo menos, distraiga la atención sobre las causas que generaron las desavenencias en el caso precedente. No obstante, como suele ser habitual, y como iremos viendo más adelante, las respuestas no suelen estar en los extremos ni en las simplificaciones y es muy probable que haya elementos de ambas aproximaciones a la integración sudamericana.

Algunos procesos actuales de integración regional sudamericana

Los esquemas de integración regional que se han desarrollado en las últimas décadas han sido numerosos y este hecho ha suscitado el interés de los especialistas por preguntarse sobre las razones –e idoneidad– de ello. En aras a entender este fenómeno, procedemos a hacer un rápido planteamiento telegráfico de los más relevantes y los que nos ocuparán de manera central en este trabajo: el Mer-

*- Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor honorario del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, imparte clases en asignaturas como Teoría de Relaciones Internacionales, Políticas de la Unión Europea, Instituciones de la Unión Europea, Formación de la Sociedad Internacional o Perspectivas y Debates en los estudios de área.

1- Este término se puso de moda en los noventa a raíz de la proliferación del regionalismo abierto. Fue acuñado por Jagdish Bhagwati (1995).

2- Ver Motta Veiga & Rios (2007) y Sanahuja (2010).

cado Común del Sur (MERCOSUR), la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

El MERCOSUR surgió con la firma del Tratado de Asunción de 1991 suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como cristalización del previo acercamiento bilateral argentino-brasileño en los años ochenta. Su prioridad económica, dirigida a incrementar los flujos comerciales intrabloque, estaba a su vez acompañada de la voluntad política de consolidar las recuperaciones democráticas en la región tras las dictaduras militares de los años precedentes. La grave crisis regional (tanto socioeconómica como político-institucional) que se desencadenó a raíz de la devaluación del real brasileño en 1999 supuso, al mismo tiempo, una ventana de oportunidad para repensar la manera de integrarse y para acometer, a partir de 2003, una redefinición de la agenda sociopolítica del MERCOSUR de la mano de la creación de un parlamento regional, un fondo redistributivo para atenuar las asimetrías (FOCEM) y el desarrollo de un MERCOSUR social y educativo, entre otros (3).

La ALBA, rebautizada en 2009 como Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, surgió a finales de 2004 como un proyecto venezolano-cubano para oponerse al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), capitaneado por los Estados Unidos. Su inspiración fue crear un esquema de intercambio igualitario y un modelo de desarrollo social contrapuesto al modelo neoliberal que emanaba desde la iniciativa del ALCA y, en ese sentido, ha tenido importantes repercusiones económicas para sus miembros más pequeños. Pero, al mismo tiempo, se erigió en una tribuna ideológica del presidente venezolano Hugo Chávez desde la que dividir a los estados latinoamericanos entre afines y enemigos, en una lógica maniquea de conmigo o contra mí. Por otra parte, se pone en duda que pueda ser considerado como un mecanismo de integración regional sensu estricto al no conformar una región por sí misma y al no tratarse de estados contiguos (4). En todo caso, el ALBA ha funcionado como una plataforma para el liderazgo regional de Chávez sustentado en los ingentes ingresos de la venta de petróleo, primero con un discurso antinorteamericano de oposición al ALCA y, posteriormente, con ciertas fricciones con Brasil para marcar su rol influyente ya no sólo en la cuenca amazónica y el Caribe, sino también en el resto de Sudamérica.

Por su parte, la UNASUR representa formalmente el paraguas integrador bajo el cual se aglutina toda Sudamérica, en una suerte de suma entre la CAN y el MERCOSUR, al que se añade Chile, Surinam y Guyana. Sus raíces entroncan con la cumbre de presidentes sudamericanos que convocó el presidente Fernando Henrique Cardoso en Brasilia en el año 2000. El concepto de “Sudamérica” en contraposición al tradicional de “Latinoamérica” se materializó con la creación, a iniciativa brasileña, de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la cumbre de Cuzco de 2004. Como señala Sanahuja, “(...) en esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio de Sudamérica. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante [la] IIRSA (5)” (2011:7). Sin embargo, en cierta medida, el presidente venezolano Hugo Chávez cooptó parcialmente la iniciativa brasileña y a raíz de la cumbre de Isla Margarita de 2007 pasó a llamarse Unión

3- Para más sobre la redefinición sociopolítica del MERCOSUR posterior al año 2003, ver Caballero Santos (2012).

4- Son estados miembros del ALBA: Antigua y Barbuda (2009), Bolivia (2006), Cuba (2004), Dominica (2008), Ecuador (2009), Nicaragua (2007), San Vicente y las Granadinas (2007) y Venezuela (2004). De hecho, aparte de los estados isleños, no hay ninguno que comparta fronteras con otro estado miembro, lo cual dificulta su percepción como bloque regional.

5- La IIRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. Surgió en la I Cumbre de Presidentes de Sudamérica celebrada en Brasilia en 2000. A través de una serie de proyectos de ámbito regional aspira a desarrollar las infraestructuras en el ámbito energético y de comunicaciones. Para más información, ver la página de internet <http://www.iirsa.org> (Último acceso 24 de abril de 2012).

de Naciones Sudamericanas, la cual fue constituida en virtud del tratado de Brasilia de 2008 aunque no entró en vigor hasta principios de 2011 cuando el noveno estado miembro lo ratificó, tal y como requería el tratado constitutivo. Al igual que el ALBA, la UNASUR es difícilmente considerada como un proyecto de integración al uso, dado que se organiza más como un órgano o foro de coordinación y cooperación política para resolver ciertas materias de high politics (en concreto, estabilidad geoestratégica)⁽⁶⁾ e impulsar determinados ámbitos prioritarios para el desarrollo del conjunto de la región (principalmente, energía e infraestructuras). De este modo, la UNASUR más que responder a los modelos de integración eminentemente económica del regionalismo abierto de los noventa, se encuadra más claramente en el regionalismo postliberal de principios del siglo XX. Asimismo, en gran medida la relevancia de la UNASUR descansa sobre el reto que plantea a la Organización de Estados Americanos a la hora de abordar ciertas materias. A efectos de mero ejemplo, baste recordar la crisis interna boliviana de septiembre de 2008, con riesgo creciente de guerra civil y/o secesión de los departamentos orientales de la media luna, y cómo fue la UNASUR (y no una resolución de la OEA) la que se erigió en el foro competente para apaciguar la situación y disuadir de posibles escisiones intraestatales y, con ello, mostrar su capacidad para la resolución de conflictos en la propia región.

¿Solapamiento entre proyectos o sinergias complementarias?

Dicho lo cual, algunos autores han criticado la falta de convergencia regional que se observa al examinar la "cohabitación" entre proyectos como el MERCOSUR, ALBA y UNASUR. Así, encontramos opiniones escépticas respecto a la posible convivencia complementaria de estos mecanismos, dado que tienen bases divergentes y, en algunos casos, enfrentadas. Según Gardini (2010), atendiendo a tres elementos centrales de cada mecanismo de integración regional –la relación con el hegemon internacional, el rol de líder o paymaster y el modelo económico de desarrollo– podemos constatar que o persiguen fines divergentes o que la convergencia que presentan entre sí es muy incipiente aún. En esta línea, este autor nos recuerda como, por ejemplo, en relación con el hegemon estado-unidense fluctuamos entre la ambivalencia que le muestra MERCOSUR hasta el franco antagonismo del ALBA, pasando por la cierta rivalidad que el liderazgo brasileño en UNASUR presenta ante Washington. Y, respecto al modelo de desarrollo en cada caso, hay grandes diferencias entre la adhesión del MERCOSUR a lógicas capitalistas y de desarrollo a través del comercio internacional, la apuesta de UNASUR por la integración regional física para facilitar los intercambios intrarregionales y las exportaciones y el modelo del ALBA, sustentado en un comercio justo entre sus pueblos que priorice el desarrollo social.

Sin embargo, a pesar de que podemos resaltar las disparidades y las tensiones que presentan los distintos proyectos regionales entre sí, se puede también entender el solapamiento de las membresías en diferentes procesos de integración regional no como una anomalía, sino como una característica de una particular integración, en este caso, de cuño latinoamericano. De hecho, la pluralidad de iniciativas integradoras tiene una doble lectura. Por un lado, más que divergente, este solapamiento puede ser entendido a la manera de círculos concéntricos. De este modo, habría una primera circunferencia o eje principal entre Buenos Aires-Brasilia de cariz geoestratégico y que salvaguardaría la estabilidad regional. Una segunda circunferencia abarcaría el MERCOSUR, en la que se pone en común tanto el proyecto económico comercial como el sociopolítico de forma más incipiente. Y una tercera circunferencia sería toda la región sudamericana, representada bajo la UNASUR, que tendría

6- Este hecho quedó especialmente patente en la Cumbre de Santiago de Chile de 2008 en la que se abordó la crisis política en Bolivia y en la que el apoyo de los miembros de la UNASUR al gobierno de Evo Morales supuso un espaldarazo para rebajar la tensión interna.

una función principal de foro de concertación política, tanto para evitar posibles escaladas hostiles entre países como para servir de plataforma para pensar la inserción internacional de la región, por ejemplo, a través de la coordinación energética o de infraestructuras, tal y como evidencia el que la IIRSA, surgida en 2000, se haya reacomodado posteriormente en el seno de la UNASUR. Siguiendo con esta imagen de circunferencias concéntricas, la reciente iniciativa continental que excluye a Estados Unidos y Canadá, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (7) (CELAC), podría ser vista como un cuarto círculo concéntrico, en el que la inclusión de México, Centroamérica y el Caribe habilitaría para poder hablar toda América Latina con una voz común en ciertos asuntos internacionales. Sin embargo, el aumento en el número de tomadores de decisiones suele ser inversamente proporcional al grado de sintonía y consenso entre ellos. Dicho en otras palabras, esta ampliación de actores llevará aparejada una menor profundización en la toma de decisiones, quedando este foro pan-latinoamericano reducido a recomendaciones o declaraciones sobre temas generales que gozan de gran consenso entre todos los países de la región, como pueden ser las políticas pro-democracia y derechos humanos o en favor del desarrollo de sus pueblos y otros asuntos de esta naturaleza.

Finalmente, y por otro lado, desde una visión con ciertos tintes pragmáticos, podemos intentar acercarnos a esta pluralidad de acrónimos como si de distintas materias y temáticas a abordar se tratara y, por tanto, cada proyecto de integración regional aspiraría a acometer una función diferente. Esta lectura sustentada en narrativas diversas vería, por tanto, cada iniciativa como capaz de satisfacer un ámbito concreto y, en virtud de ello, serían todos válidos y cada uno funcional a sus objetivos específicos. Así, por ejemplo la ALBA sería interpretada como la tribuna político-ideológica desde la que Venezuela aspira a granjearse un cierto liderazgo, primero en el área caribeña y posteriormente en la sudamericana, independientemente de que su adhesión plena al MERCOSUR le permitiera el acceso al mercado brasileño y, por tanto, mejores condiciones comerciales para dos economías muy compatibles. Del mismo modo, podría argumentarse que el MERCOSUR sería el trampolín brasileño para actuar como global player (Malamud, 2011), pero que para lograrlo requiere al mismo tiempo de UNASUR para garantizar una región estable en lo geoestratégico y con un tejido de infraestructuras que le habiliten para colocar sus productos manufacturados en los mercados de la región, máxime si nos atenemos a la reprimarización de sus exportaciones a los mercados extraregionales (especialmente en su comercio con China). Esta narrativa con un cariz realista-utilitarista podría parecer parcialmente simplificadora e incapaz de mostrarnos suficientes claves para acercarnos a la realidad de la integración y aprehender sus elementos más importantes, pero no cabe duda de su potencial explicativo para una dimensión de poder en lo concerniente a estas iniciativas regionales.

Frente a estas visiones más proclives a la idea de complementariedad, y tal y como ya se apuntó más arriba, este conglomerado de siglas y proyectos regionales también puede ser valorado como una debilidad del regionalismo latinoamericano en la medida en que la ampliación se genera en detrimento de la profundización, o lo que es lo mismo, cuando no se avanza más en un proyecto pudiera parecer que se decide hacer emerger uno nuevo en una suerte de continua huida hacia delante. Este hecho nos podría ilustrar sobre la ineficiencia del diseño institucional de dichos proyectos, al mismo tiempo que, desde un análisis estrictamente pragmático, podrían ser evaluados como poco relevantes para las sociedades regionales, en la medida en que el sujeto político al que piden cuentas y el que les representa, sería el Estado nacional y no la región. No cabe duda de que desde este enfoque se estaría omitiendo tanto la capacidad de ofrecer bienes regionales (ej. consolidación democrática, economías complementarias y de escala, infraestructuras y cooperación energética, políticas públi-

7- La CELAL fue creada en la Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe celebrada en México en febrero de 2010 y se constituyó de manera oficial en Caracas en diciembre de 2011. Para más información, visitar la web: <http://www.celac.gob.ve/> (última acceso 12 abril 2012).

cas comunes, etc.), como la labor de accountability que se ejerce no sólo por el voto nacional, sino por el voto directo de los ciudadanos mercosureños al Parlamento regional (8).

Además, esta visión ahondaría en la idea de visibilizar la gran brecha entre lo dicho y lo hecho, esto es, la diferencia entre el discurso de las cumbres presidenciales y lo implementado por las burocracias nacionales, que es uno de los temas recurrentes en la integración latinoamericana (9). Sin embargo, este planteamiento opacaría las sinergias que se pueden crear entre las distintas iniciativas o cómo se potencian al actuar sobre distintos planos de la realidad regional. Por ello, este solapamiento no debe ser necesariamente entendido como una debilidad, sino como múltiples apuestas a la espera de ver cómo evoluciona cada una de ellas, intentando que se retroalimenten entre sí.

Por su parte, otros autores se cuestionan sobre el verdadero núcleo duro de la integración regional. Así, “pese a la aspiración de convertir al ALBA en el ‘núcleo duro’ de la integración latinoamericana en el marco de la visión bolivariana de Chávez, el esquema se apoya principalmente en la participación de países centroamericanos y caribeños, con la inclusión adicional de Bolivia”. Por lo que al MERCOSUR respecta, “no obstante sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en el ‘núcleo duro’ de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano, sobre todo en base a la relación especial construida entre Argentina y Brasil” (Serbín, 2009:149).

La integración regional y su correlato con la cooperación Sur-Sur

En otro orden de cosas, el debate que planteamos en torno a la integración regional sudamericana y sus diferentes proyectos tiene su correlato con el fenómeno de la cooperación Sur-Sur. Es éste un concepto equívoco y contestado y no se pretende hacer aquí una disquisición conceptual de lo que entendemos por ello. No obstante, sí es conveniente dar unos lineamientos generales y suficientemente laxos para acotar el concepto sin encorsetarlo demasiado. Así, aquí hablamos de cooperación Sur-Sur para hacer referencia a las relaciones entre países que se autoperciben como del Sur o “en desarrollo”, y que persiguen estimular y fomentar el desarrollo mutuo a través de agendas amplias y comprehensivas. En este sentido se contraponen a dos elementos tradicionalmente asociados a la cooperación Norte-Sur, como serían la posible condicionalidad política de la ayuda y el foco en la cooperación de índole más económica. En este trabajo, por el contrario, entenderemos por cooperación Sur-Sur un abanico de sectores más abarcadores que incluyan salud, educación y programas sociales, pero también tratamiento de asimetrías, fomento de infraestructuras o transferencia de conocimiento para actividades empresariales o productivas. En definitiva, una serie de dimensiones que redunde, en sentido amplio, en la mejora de las condiciones de vida de las sociedades beneficiarias de esa cooperación.

Partiendo de estas bases conceptuales, podemos observar una triple vertiente de esta cooperación Sur-Sur que se correspondería con cada mecanismo de integración y que presentamos con un ejemplo para cada caso: por un lado, la de un incipiente modelo de reducción de asimetrías y redistribución entre vecinos, como es el caso del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM); por otro lado, la aspiración de un comercio justo entre los pueblos, haciendo primar la cooperación

8- La cuestión sobre la valía de un Parlamento regional que no ostenta capacidad de decisión es una discusión que está actualmente encima de la mesa. Sin embargo, las funciones de caja de resonancia de las reivindicaciones ciudadanas y de foro de debate entre sociedad y tomadores de decisiones están a día de hoy en proceso y son relevantes en la medida en que se constituyen como elementos legitimadores de las políticas regionales.

9- Para una síntesis sobre este debate y sobre el papel legitimador de los discursos, ver Caballero Santos (2012).

social y la solidaridad sobre los intereses económicos; y, finalmente (y más próximo al liderazgo brasileño en UNASUR) la cooperación entre distintos países del Sur, con la intención de facilitar su inserción internacional y de servir como contrapeso a las tradicionales relaciones Norte-Sur. Un ejemplo palpable de este último caso sería el foro IBSA, en virtud del cual India, Brasil y Sudáfrica cooperan y coordinan sus políticas en calidad de democracias multiculturales pretendidamente representativas de sus respectivos continentes.

En esta línea podemos señalar variantes de la cooperación Sur-Sur que se adecuan con el marco del proceso de integración regional en el que se encuadran. Aunque a estas alturas ya debería ser evidente, aclaramos que de nuestra argumentación no se deriva que afirmemos que para que haya cooperación Sur-Sur se requiera un proceso de integración regional. Simplemente, se afirma que las características de los diferentes mecanismos de integración regional pueden determinar en cierta manera el tipo de relacionamiento con otros países y, por ende, la modalidad de cooperación Sur-Sur que se pone en práctica. Así, en el seno del MERCOSUR, además de la evidente cooperación estratégica entre Argentina y Brasil, se extiende la dinámica socio-económica y político-institucional a través de todos los estados mercosureños mediante el FOCEM. Este fondo, que se creó en 2004 por la Decisión CMC 45/04, contaba inicialmente con un escaso monto de 100 millones de dólares estadounidenses para financiar proyectos que tuvieran como objetivo la reducción de las asimetrías entre distintas áreas del territorio MERCOSUR o para estimular la integración productiva, con el foco puesto en fortalecer la cohesión social y la convergencia estructural dentro de la propia región. Pero lo que le hace más reseñable es su concepción como una suerte de fórmula redistributiva al dividirse sus aportaciones y sus beneficiarios de forma inversa. Así Brasil aporta el 70% y recibe el 10%, Argentina da el 27% y recibe el 10%, mientras que Uruguay da un 2% y obtiene un 32%, al igual que Paraguay, que aporta un 1%, recibiendo un 48% del desembolso total del fondo. En síntesis, a pesar de su limitado efecto (tanto por las escasas cantidades desembolsadas como por problemas técnicos en su implementación), constituye un caso de cooperación Sur-Sur con una lógica vecinal redistributiva y de complementariedad económica e identitaria.

En segundo lugar, desde la perspectiva de la ALBA, la cooperación regional sustentada principalmente en los petrodólares venezolanos, se ha dotado de un cariz de comercio justo entre los pueblos, esto es, se ha intentado hacer primar los valores de solidaridad entre sociedades antes que los intereses económicos nacionales. Sin embargo, en la práctica esta variante de cooperación Sur-Sur se ha instrumentalizado por el proyecto bolivariano del presidente Chávez como un vehículo para ganar una mayor influencia en la región en una suerte de “diplomacia petrolera”. Así pues, aunque podríamos analizarla como una estrategia de política exterior, no por ello dejaría de ser entendida también como una modalidad de cooperación Sur-Sur en el sentido de aglutinar a otros países del Sur (en este caso, países más pequeños y altamente dependientes del petróleo venezolano y de la ayuda económica que lleva aparejada) para obtener una mayor influencia internacional en ciertos foros o en relación a ciertos asuntos, por ejemplo, la crítica antimperialista contra los Estados Unidos.

Y, en tercer lugar, en consonancia con UNASUR, podemos derivar un tipo de cooperación Sur-Sur con dos dimensiones diferenciadas. Por un lado, una potencia emergente como Brasil despliega, a través de su poderosa Agencia Brasileira de Cooperación, una suerte de cooperación hacia estados menos desarrollados como pudieran ser los estados lusófonos africanos, en una actuación que recuerda parcialmente a la tradicional cooperación Norte-Sur, pero que pretende introducir nuevos elementos (p.e. ampliar la agenda de desarrollo social) y evitar otros (p.e. trata de huir de prácticas paternalis-

tas). Por tanto, Brasil sustenta esta cooperación en una lógica identitaria y de inserción internacional, en términos de influencia política y de proyección a otras regiones. Esta lógicamente es parcialmente extrapolable –aunque en menor medida debido a su menor tamaño– a los otros integrantes de la UNASUR, dado que sus proyectos de cooperación Sur-Sur y el hecho de integrar un mecanismo regional como este les sirve de instrumento para una mayor inserción internacional y, al mismo tiempo, como herramienta de política exterior.

Por otro lado, las diversas potencias emergentes (p.e. a través del foro IBSA) cooperan entre sí en coordinación política y en desarrollo económico (p.e. a través de la transferencia de conocimiento para una mayor eficiencia productiva)⁽¹⁰⁾ para mejorar su inserción internacional en un mundo globalizado. Sin ser potencias revisionistas del orden internacional, sí son reformistas, y su manera de propugnar un nuevo orden multipolar contempla ir ganando mayor relevancia internacional a través de esta coordinación política al más alto nivel. En línea con lo que abordábamos en este trabajo, el impulso brasileño a UNASUR se constituye en un escalón más para su consolidación como líder regional, a pesar de sus reiteradas negativas a aceptarlo en aras a evitar los costes económicos y, sobre todo, de fricciones políticas que ello generaría con sus vecinos. Por tanto, la cooperación Sur-Sur en este contexto de liderazgo brasileño (y de la India y Sudáfrica en sus respectivas áreas de influencia) sería la condición de posibilidad para poder cuestionar el “viejo orden internacional” y obtener una mayor legitimidad para una serie de nuevos actores que, de este modo, pretenderían mostrar que se pueden hacer las cosas de otro modo en la escena internacional. Independientemente de que este hecho se materializara en el ansiado asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tanto el hecho de ser democracias multiculturales de dimensiones casi continentales como de presentarse como adalides del soft power y de la cooperación Sur-Sur persigue obtener el reconocimiento y legitimidad para postularse como actores relevantes y, en última instancia, como global players.

Conclusiones

Una vez dicho todo lo anterior, cabe plantearse si el conglomerado de iniciativas, característico del regionalismo latinoamericano, fomenta avances recíprocos y sinergias compartidas o si implica un desgaste tanto de recursos como de expectativas incumplidas que se suplen con nuevos proyectos ilusionantes en una suerte de “huida hacia adelante”. Dejando quizás al margen la ALBA que es claramente confrontativa y excluyente con otros mecanismos de integración, la coexistencia entre MERCOSUR y UNASUR principalmente, no tiene por qué ser visto como una debilidad, sino al contrario. Tal y como señala Félix Peña al analizar la coyuntura internacional actual en relación con UNASUR, MERCOSUR y también la ALADI, “(...) circunstancias externas que plantean claras necesidades de acción concertada entre países de la región; instituciones regionales que existen y pueden ser utilizadas; personalidades políticas de amplia experiencia a cargo de ellas; diagnósticos elaborados por instituciones de prestigio. Todo indica entonces que están reunidos los elementos necesarios para impulsar una concertación eficaz de los esfuerzos regionales” (2011:7). Con estas palabras se hace referencia al particular momento internacional de crisis en los países industrializados, pero de oportunidades en las economías emergentes como son las sudamericanas. Sería, por tanto, una llamada a aprovechar este período de cambios para posicionarse como actores relevantes en la arena internacional y como generadores de desarrollo para sus sociedades.

10- Un caso reseñable de transferencia de conocimiento en el marco del foro IBSA es el de la brasileña Embrapa, organismo puntero en la investigación agropecuaria, que coopera con Sudáfrica para estimular una mayor eficiencia en la producción agrícola sudafricana.

En todo caso, queda por ver cómo evoluciona cada una de estas iniciativas en el futuro próximo ahondando en la profundización de lo ya existente o siguiendo con las ampliaciones a nuevas iniciativas, tal y como nos revela una de las más recientes de todas ellas: el Foro del Arco del Pacífico, que integra a México, Ecuador, Chile, Perú Colombia y los países centroamericanos, todos ellos bañados por el Océano Pacífico y unidos en este proyecto para coordinar y mejorar su comercio con el nuevo polo económico: Asia. En este caso, más que un proyecto de integración regional desde los estados, es una iniciativa “desde abajo” (de las cámaras de comercio, empresarios y exportadores) para coordinar medidas políticas y económicas con el foco en el incremento de inversiones y exportaciones, esto es, una integración económica que pone énfasis en los flujos comerciales y la recepción de inversión extranjera. Este hecho muestra la dificultad para evaluar un proceso actualmente en curso y del que carecemos de perspectiva temporal para discernir las tendencias duraderas de las coyunturas puntuales.

Por otra parte, y en lo concerniente a la cooperación Sur-Sur, hemos visto como la forma de relacionamiento entre países que se conciben a sí mismos como “en desarrollo” y el tipo de apuesta por la integración regional determina las modalidades y prioridades de la cooperación Sur-Sur. Siendo todas compatibles, pareciera que cada una aborda de forma funcional las estrategias para las que fueron diseñadas. Mientras que, por un lado, el FOCEM aspira a limitar las asimetrías en el bloque mercosureño; por otro lado, la cooperación en el marco de la ALBA dimensiona el pretendido liderazgo venezolano en la región; y Brasil, por su parte, consigue desarrollar una doble lógica, tanto patrones de cooperación con países extrarregionales con un enfoque más próximo a la tradicional cooperación Norte-Sur, como de coordinación y cooperación política con otras potencias emergentes como India y Sudáfrica, en virtud de las cuales prioriza alcanzar un posicionamiento relevante en el nuevo orden mundial (aspiraciones geoestratégicas), aunque también sostenga un discurso basado en obtener mejoras en el desarrollo (aspiraciones socioeconómicas).

En todo caso, lo aquí expuesto nos evidencia, en primer lugar, cómo la integración regional y la cooperación Sur-Sur siguen siendo fenómenos en boga y no sólo fruto de una moda pasajera. Y en segundo lugar, concluimos también que la región sudamericana, y más específicamente Brasil, está desplegando una amplia actividad en el ámbito global, con crecientes aspiraciones en diversos foros y con mayores responsabilidades a la hora de incidir en las agendas internacionales. De este modo, aunque la región no hable con una sola voz en la arena internacional –al menos de momento-, sí muestra su compromiso con el desarrollo de sus sociedades y con sus pretensiones de inserción internacional.

Referencias Bibliográficas

- AYLLÓN, B. & SURASKY, J., 2010, La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, Madrid, Editorial Catarata.
- BHAGWATI, J. & KRUEGER, A., 1995, The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements, AEI Press.
- CABALLERO SANTOS, S., 2012, El proceso de integración regional del Mercosur: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?, Madrid, Editorial Académica Española.

- CABALLERO SANTOS, S., 2011, "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", en *Revista Brasileña de Política Internacional*, Brasilia, Vol. 54, Nº 2.
- GARDINI, G. L., 2010, "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional" en *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, Nº 15, octubre. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=237
- GARDINI, G. L. & LAMBERT, P. (eds.), 2011, *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*, New York, Palgrave Macmillan.
- LECHINI, G., 2009, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", en *Revista Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, Nº 12. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=173
- MALAMUD, A., 2011, "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, Nº 3.
- MALAMUD, A., 2005, "Mercosur turns 15: Between rising rhetoric and declining achievement", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, Nº 3.
- MOTTA VEIGA, P. & RÍOS, S., 2007, "O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", en *Serie Comercio Internacional*, Santiago de Chile, CEPAL.
- PEÑA, F., 2011, "ALADI, UNASUR y el MERCOSUR: ¿Ejes de la construcción institucional de una región que enfrenta sus desafíos?", en *Newsletter Félix Peña*.
- SANAHUJA, J. A., 2011, "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR" en *Pensamiento Propio*, CRIES, Nº 33.
- SANAHUJA, J. A., 2010, "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos, M. & Sanahuja, J. A. (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundació CIDOB.
- SERBÍN, A., 2009, "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?", en *Nueva Sociedad*, Nº 219. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf



Segunda Parte

Argentina y Brasil en el mundo



Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001

Alejandro Simonoff



Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001

Alejandro Simonoff *

Resumen: El presente trabajo se ocupa del desarrollo de la política exterior argentina durante la primera década del siglo XXI. Se analizan las estrategias adoptadas por los sucesivos gobiernos frente a los desafíos que implicaron las principales cuestiones nacionales e internacionales en cada período de gobierno. En función de la importancia que para Argentina tienen Brasil y Estados Unidos, se abordan las interacciones con estos actores, señalando los momentos de acercamiento y alejamiento en ambas relaciones. La securitización de la agenda mundial y la guerra en Irak, los vínculos con la región y el MERCOSUR, la negociación de la deuda externa, la reinserción internacional del país y la crisis financiera internacional, son los ejes que se plantean para comprender los lineamientos de la política externa descripta.

Palabras Claves: Política Exterior - Argentina - Brasil - Estados Unidos

Introducción

La llegada del mundo bipolar moldeó los diseños de inserción internacional del país entre la opción de alinearse con la potencia del bloque, Estados Unidos, o reclamar su pertenencia al bloque occidental pero priorizando a la Región -fundamentalmente con un acercamiento a Brasil-. Estas opciones constituyeron el marco donde la oposición y la cooperación, se alternaban, causando cierto erratismo.

Esta situación comenzó a cambiar cuando desde 1983 se delineó una estructura triangular que involucró a la Argentina con estos dos países (1). Pero las pretensiones latinoamericanistas impulsadas por Raúl Alfonsín encontraron ciertos límites, como lo señalamos oportunamente: "Existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico" (Simonoff, 2010a:329). En los años noventa, con las autodenominadas relaciones "carnales" con Estados Unidos, inspiradas en el realismo periférico escudeano-, se buscó el alineamiento con Washington y la correspondencia con la política de convertibilidad inaugurada por la administración de Menem, como lo ha señalado Mario Rapoport (2009) (2).

Para este autor, la gestión de la Alianza "(...) no modificó en lo sustancial la política exterior (...) aunque pareció orientarse en forma más definida hacia Brasil". Es decir, Rapoport, como otros autores, ubicó a esa administración dentro de una continuidad con la anterior, a pesar que se vislumbraron algunos cambios, como los alejamientos de la estrategia de seducción a los Kelpers, el apoyo al Plan Colombia y la negociación en torno al ALCA (Rapoport, 2006:903).

*- Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor de Política Exterior Argentina en los posgrados de la UNLP y la Universidad de Buenos Aires. Investigador de los Institutos de Relaciones Internacionales y de Ciencias Sociales y Humanas de la UNLP.

1- El debate por cuáles deben ser sus prioridades, encierra no solo una cuestión de opciones políticas sino la imagen que su clase dirigente tiene sobre el país.

2- Pero no fue menos cierto que durante esa administración se creó el MERCOSUR.

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis, del mismo modo que su sostenimiento condicionó la estrategia hacia Washington y Brasilia del gobierno de Fernando De la Rúa (3).

Los cambios de la administración Bush en materia de las Organizaciones Multilaterales de Crédito -donde abandonó el rol de “bombero” del sistema internacional que había tenido en los años de Clinton- resultaron clave para comprender el fin de la convertibilidad en 2001. Pero también existieron ciertos desplazamientos de Brasil que pasó de una estrategia regional en torno al MERCOSUR hacia otra más sudamericana.

Desde el inicio del nuevo milenio, este triángulo ha mostrado tensiones, con respecto a Washington -por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de Septiembre- y con Brasilia -debido a su reposicionamiento internacional.

Otro factor inescrutable fue la crisis de 2001, que disminuyó sensiblemente los márgenes internos de maniobra internacional del Estado, en un escenario más flexible, por lo menos en términos regionales. Así lo entendió Carlos Escudé, quien señaló en los primeros años del nuevo siglo: “La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de las instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los Estados periféricos que sufren la crisis más agudamente” (Escudé, 2004:19).

Esta “pérdida de la capacidad de sanción”, sumada a la declaración de cesación de pagos de la deuda externa a fines de diciembre de 2001 y un escenario mundial menos unipolar fueron los elementos que plantearon un nuevo marco para la política exterior argentina.

En función de este cuadro inicial, creemos poder leer la estrategia de inserción seguida por las distintas administraciones de acuerdo a las exigencias externas, tales como la securitización de la agenda internacional y las cuestiones referidas a la deuda externa, y una serie de cuestiones internas, como son la prioridad regional y la inserción económica internacional.

La securitización de la Agenda Internacional

El gobierno de George W. Bush definió su rol mundial como única superpotencia “buscando, golpeando y, si necesario, anticipándose activamente, a quienes lo amenazan” (Sipri, 2003). Sus consecuencias fueron la securitización de la agenda internacional y la profundización del abandono de la estrategia multilateral, por una actitud más unilateral. Si bien ésta podía hacer pensar en una restricción de los márgenes de acción, el celo puesto en Medio Oriente, llevó a que nuestra región estuviese alejada del escrutinio de Washington, salvo por cuestiones muy puntuales como el caso colombiano, lo cual permitió consolidar políticas con cierto grado de autonomía.

3- La crisis de 2001 profundizó el quiebre del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos inaugurada en la década anterior; a los ya señalados por Mario Rapoport se le sumaron las lecturas de Escudé en torno a la llegada del Estado Parasitario (Escudé, 2005:117 y ss.) y la flexibilización del realismo periférico (Escudé, 2009), y las de Russell & Tokatlian con el supuesto reemplazo del modelo de aquiescencia pragmática por el de autonomía relacional (Russell & Tokatlian, 2002:414-419).

Frente a la decisión norteamericana de intervenir en Irak, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde tuvo una posición ambigua: por un lado, el presidente interino señaló "no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak" (Duhalde, 2003). Esta determinación se fundó en el carácter provisional de su gestión y que no existía ni consenso interno ni apoyo en la opinión pública para enviar tropas allí.

Aunque la administración provisoria no envió tropas, las declaraciones del entonces Canciller Ruckauf se acercaron al argumento norteamericano e hicieron dudar sobre las verdaderas intenciones del gobierno sobre esta cuestión (Morales Sola, 2003). Esto se evidenció en la actitud poco clara de este ministro en su visita a Nueva York, con motivo de la Asamblea General de la ONU en 2002. Allí le manifestó al presidente George W. Bush en un encuentro casual: "la Argentina respalda el pedido norteamericano de que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad y se le dé un ultimátum de semanas a Saddam Hussein para que permita a los inspectores internacionales chequear si Irak todavía fabrica armas químicas, misiles nucleares o cualquier otro tipo de material bélico" (4). Si bien, la primera parte de su dicho estaba bajo las instrucciones muy precisas del presidente Duhalde, en cuanto a que toda acción contra Irak debía ser multilateral y no unilateral; la segunda parte, era puesta en duda por los otros miembros del Consejo de Seguridad, ya que presagiaba el accionar unilateral estadounidense y esto estaba fuera de sus instrucciones. Por ello, al día siguiente el canciller tuvo que aclarar que: "No estamos volviendo a las relaciones carnales. Estamos manteniendo una actitud que Argentina viene sosteniendo invariablemente, porque durante la administración de Rodríguez Giavarini el cumplimiento de las resoluciones de ONU ha sido un tema. No se ha variado en eso" (5).

Una forma de amortiguar esta decisión y evitar señales negativas a Washington, fue continuar con la participación en las Misiones de Paz. Aunque hubo una leve disminución de seiscientos treinta hombres a quinientos treinta y se pasó de diez misiones a ocho (6).

Otra respuesta fue la idea de enviar "ayuda humanitaria" tras el conflicto iraquí y con aval de las Naciones Unidas. Esta consistiría en la participación de expertos en armas nucleares, químicas y contaminantes, el envío de un hospital desplegable y apoyos médicos especializados y también "cumplir con nuestras fuerzas en la participación en el Caribe, ante el vacío dejado por los norteamericanos" (Simonoff & otros, 2003).

Tras la elección de Néstor Kirchner en 2003, éste continuó y profundizó las OMP en el marco de la promoción de la multilateralización que buscó establecer un "linkage" con la agenda de lucha contra el terrorismo y establecer un rol de estabilizador regional.

El envío de tropas a Haití (MINUSTAH) aunque discursivamente, se inscribió en el marco de una participación regional y de una política autonomista, en la práctica le permitió compensar la negativa al envío de tropas en Irak y la necesidad de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito (7).

4- Aquí se nota el deseo de diferenciarse más de la administración de Menem que de la Alianza (Clarín, 13 de septiembre de 2002).

5- Clarín, 14 de septiembre de 2002.

6- Las misiones concluidas no fueron reemplazadas por otras. Como había ocurrido con el gobierno delarruista, esta disminución de efectivos de OMP obedeció a la decisión del gobierno de reducir gastos (Simonoff, 2005:140-143).

7- Aunque no fue ésta la única lectura de los acontecimientos, véase por ejemplo Tokatlian, (2009:23), quien señaló que la misión encubría una forma de "neoprotectorado", es decir siguiendo los lineamientos estratégicos de la gran potencia y en contradicción con la estrategia autonomista de la administración K. También esta cuestión fue indicada, en términos teóricos por los críticos del autonomismo (Corigliano, 2008:9), quienes no discernen los conceptos puigianos de la autonomía heterodoxa y la secesionista, y los subsumen en este último (Puig, 1984:I, 79).

La lucha contra el terror

La lucha contra el terrorismo estuvo posicionada en la agenda del gobierno de Néstor Kirchner. Éste desde un principio manifestó estar “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identificó al país como una víctima de esas acciones (Kirchner, 2003) (8). Pero a su vez se diferenció de las políticas norteamericanas, como se observó en su discurso de Nueva York ante la Asamblea General de Naciones Unidas en Septiembre de 2004, cuando señaló que: “(...) no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad” (Kirchner, 2004).

En consonancia con ello, cuando Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, la respuesta argentina fue en un mismo sentido: lo haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo el comando de Naciones Unidas.

La asunción de la Argentina como víctima del terrorismo internacional fue posible por el atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina ocurrido en la década de los noventa. A los inicios de la gestión de Néstor Kirchner se apostó a la denominada “pista siria” en contraposición con la “iraní” que había sido impulsada por la justicia argentina desde los tiempos de Carlos Menem. Esta postura llevó a fuertes disidencias con la comunidad judía local y también con la norteamericana, como quedó demostrado en la visita a Nueva York en 2003. Sin embargo, dos años después la Justicia Argentina, en la persona del fiscal Alberto Nisman, volvió a acusar al régimen de Teherán. Por ello en sus discursos en la Asamblea General pidió: “(...) que la República Islámica de Irán, en el marco del Derecho Internacional aplicable, acepte y respete la jurisdicción de la justicia argentina, y colabore eficazmente con los jueces argentinos para lograr el sometimiento a juicio de las personas imputadas en aquellos hechos” (Kirchner, 2007b).

El presidente se acercó nuevamente a la agenda de seguridad de los Estados Unidos al señalar que: “No puede tolerarse la acción de los responsables del terrorismo ni de quienes los auspician, financian o protejan, sean estas personas o países” (Kirchner, 2007b).

Pero esta acción de ir disminuyendo y tensionando las relaciones con el país persa fue una jugada múltiple, ya que tuvo impacto en otros aspectos de la agenda argentina, tales como fijar indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez (9).

Estas estrategias de multilateralización e identificación fueron reafirmadas por la presidente, Cristina Fernández de Kirchner, quien en su discurso de asunción reclamó la “reconstrucción del multilateralismo e identificó a los atentados como “ataques del terrorismo global”, aunque también se diferenció, como lo hizo Néstor Kirchner, de Bush hijo al señalar que: “La lucha en la que estamos comprometidos contra ese terrorismo tampoco nos debe llevar a justificar que por temor al terrorismo global incurramos en la violación global de los derechos humanos (Fernández de Kirchner, 2007). En su mensaje de 2010 en la Asamblea General, la presidente volvió sobre una propuesta ensayada en 2003 por el entonces canciller Rafael Bielsa, allí convocó al régimen iraní a que: “(...) se elija de común acuerdo, entre ambos países, un tercer país en donde las garantías del debido proceso estén

8- Fue extraño que el presidente no hiciera ninguna mención explícita a la cuestión, en su último discurso al Parlamento de 2007.

9- Las lecturas críticas sobre las administraciones kirchneristas muestran que la relación esta basaba en una supuesta afinidad ideológica entre el régimen bolivariano y los gobiernos argentinos (Perez Llana, 2010), aunque estos últimos siempre han destacado su carácter pragmático.

vigentes, en donde pueda haber observadores internacionales, en donde participen delegados de estas Naciones Unidas para poder llevar a juicio lo que constituye un terrible atentado como fue el de la mutual judía en nuestro país (...)" (Fernández de Kirchner, 2010a).

La propuesta fue rechazada por el régimen iraní, el cual consideró que la causa poseía una "improcedente hipótesis" que acusaba a ciudadanos iraníes, producto de una "administración corrupta" -en referencia a la de Carlos Menem- que había encubierto a los "autores reales" (10).

Para el analista Carlos Escudé: "La maniobra argentina fue un hábil jaque mate. El rechazo de Irán estaba cantado. En este caso, no habrá juicio en un país neutral ni muchos menos en el nuestro. No obstante, el intercambio es sumamente útil para la comunidad internacional, porque contribuye al desenmascaramiento público de un régimen internacional" (Escudé, 2010b: 6).

Estos dos elementos -la crítica implícita hacia la política de Washington y a la vez, el acercamiento a su agenda de seguridad-, fueron gestos iguales a los utilizados por su marido. Si bien esta relación fue mejorando, desde el punto de mayor alejamiento -la Cumbre de Mar del Plata de 2005-, el foco de tensión estuvo determinado por el desarrollo de la investigación judicial por espionaje en territorio norteamericano, derivada de la causa de "las valijas" de Antonini Wilson, que marcó el ritmo de las relaciones bilaterales.

Tras la llegada de Barak Obama la relación con Estados Unidos hizo pensar en un nuevo rumbo aunque hubiera signos contradictorios. A pesar del creciente multilateralismo de los demócratas existen otros temas de la agenda de seguridad y económicos que pueden ensombrecer las relaciones entre Washington y Buenos Aires.

Pero por otro lado, en los Estados Unidos, políticos y analistas celebraron una serie de iniciativas del gobierno argentino tales como el silencio frente al escándalo del Wikileaks, la auditoria del FMI en el INDEC y las negociaciones en el Club de París, aunque no saben si fue un abandono de las políticas "más radicales" de Néstor Kirchner o si fue "solo cosmético y coyuntural" (Baron, 2010: 12).

Muchos imaginaron una relajación de tensiones, como las que podrían haber prefigurado el reemplazo de Jorge Taiana en la cancillería por Héctor Timerman (Escudé, 2010), sin embargo el gobierno continuó con sus lineamientos de política internacional.

Una muestra de ello fue el incidente con la carga no declarada de un avión norteamericano. Éste no cumplía con las reglas de Aduana del país, por lo cual se decomisaron los pertrechos que traía para un curso de capacitación en manejo de crisis y toma de rehenes. Aunque fue un suceso menor, la forma en que se trató la cuestión mostró lo antedicho: el canciller intervino directamente y luego protestó ante la embajada de Estados Unidos para recibir explicaciones sobre dicho material, mientras que Washington reclamó la devolución de material incautado (11).

Existen muchas especulaciones sobre las consecuencias de estos sucesos, que van desde la reducción de la cooperación en el área de seguridad (12), el retiro de estatus de aliado extra OTAN (13) o del Sistema General de Preferencia y el resto de los beneficios comerciales (14).

10- Clarín, 19 de octubre de 2010, p. 13.

11- Clarín, 15 de febrero de 2011, p. 4.

12- Perfil, 30 de febrero de 2011, p. 10.

13- Clarín, 18 de febrero de 2011, p. 14.

14- Clarín, 26 de febrero de 2011, p. 30.

El rol de estabilizador regional

La focalización de Washington en los asuntos de Irak y Afganistán llevó a la región a una posición poco privilegiada en su agenda y tuvo como consecuencia no solo el aumento de la autonomía sino también la asunción de un rol de estabilizador por parte de los principales países del área.

Este rol lo encontramos en dos momentos: uno a partir del acuerdo con Brasil, como lo ocurrido en Ecuador antes de 2006, en el caso de Bolivia en las crisis de gubernamentales antes de la llegada de Evo Morales, la misión de rescate en la selva colombiana por la liberación de rehenes de las FARC a fines de 2009, y tras la constitución de la UNASUR, conducida por Néstor Kirchner como su secretario general, con el rechazo a los intentos secesionistas en el país del altiplano, la mediación frente a las tensiones entre Colombia y Venezuela al finalizar el mandato de Uribe y la rápida respuesta frente al intento de golpe de Estado contra Rafael Correa.

La conformación por parte de Brasil de una estrategia más sudamericana que cono-sur fue clave para entender parte de los conflictos existentes con la Argentina, sobre todo cuando esta última, tras una década de titubeos, se decidió por el MERCOSUR como instrumento principal de su política exterior, produciendo un desfasaje entre ambos.

La relación con Brasilia tuvo altibajos pero sin duda fue una relación que se consolidó día a día. Fue la más importante para el país, ya que hubo actos recíprocos significativos como por ejemplo el apoyo explícito que el presidente argentino le dio a Lula Da Silva en su reelección presidencial y, por su parte, el hecho que Lula manifestó que la relación con Argentina fue la más relevante en la región, etc. Si bien el camino de Brasilia fue un instrumento eficaz para la inserción económica internacional de la Argentina, la aparición de tensiones en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, las diversas estrategias para enfrentar los problemas del endeudamiento, entre otros, alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos (15).

La disputa en torno al asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue el tema donde Argentina y Brasil no ocultaron sus diferencias. Si bien en un principio se compartieron los asientos semi permanentes en 2004 y 2005, luego esta instancia cooperativa se fue diluyendo por la presión ejercida por varios sectores de la política exterior vinculada a los años noventa (Cisneros, 2004: 15) (16).

15- El problema aquí fue de relevancia para cada uno de los socios, mientras para la Argentina fue prioritaria la alianza estratégica con Brasil y el sostenimiento del MERCOSUR para garantizar márgenes de maniobra internacionales, el caso brasileño fue distinto, ya que su relación con Buenos Aires fue una entre varias como lo son Sudáfrica, la India y la República Popular China, y en su inserción internacional la región cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y no de aquél, mientras la Argentina siguió con el MERCOSUR como principal estrategia.

16- Desde el punto de vista objetivo y real, se puede observar que Brasil dio pasos en ese sentido: buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia), como los de sus socios del G4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar. En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a 11 miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes. En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el Coffee Club (que incluye a Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur, España, Italia, México, Pakistán entre otros), o como se llamó posteriormente "Unidos por el Consenso" que impulsó cinco puntos: mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático; apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma fuese por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto. La Argentina, junto con México fueron activos miembros de este grupo, como ocurrió en la Reunión del Grupo Río de 1997, en la cual sostuvieron los aspectos referidos a la democratización y el regionalismo que les garantizaría la imposición de su propuesta, la de una banca rotativa regional por cuatro años. Bielsa en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005, consideró la pretensión brasileña como "elitista y poco democrática" y reafirmó que las modificaciones "no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas" [Clarín, 28 de mayo de 2005, p. 11].

Otro foco de conflicto estuvo en la Tercera Reunión de Presidentes de Sudamérica, donde se firmó la declaración del Cuzco que formalizó el Acta fundacional de la Unión o Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)(17). Este agrupamiento sumó a los cuatro países del MERCOSUR, los de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y Chile, Guayana y Surinam. Kirchner no asistió, argumentando motivos de salud, aunque en un principio se indicó que era porque el Secretario Permanente del MERCOSUR, el ex presidente argentino, Eduardo Duhalde, había sido un entusiasta impulsor del evento. Pero no fue esta variable interna la que pudo tener una incidencia marginal, sino una externa: la falta de profundidad de los contenidos de la propuesta y la necesidad de superar los problemas institucionales del MERCOSUR primero (18).

Para el diario La Nación, la CSN tuvo lugar gracias al congelamiento del ALCA, la falta de convergencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea y a la futura adhesión de Colombia, Perú y Ecuador a tratados de libre comercio con Estados Unidos (19). Según Morales Solá, los motivos de Kirchner para rechazarla fueron que ésta "podría limitar al MERCOSUR y resulta perfecto para la estrategia brasileña de crear una América Latina sin México" (Morales Solá, 2005: 1).

Aunque no explícitamente, el primer canciller de Néstor Kirchner, Rafael Bielsa abonó la tesis de que este instrumento, más allá de la coincidencia con los ideales de unidad sudamericana, no se podría realizar sin voluntad política previa de las partes, como señalando la falta de consulta al gobierno por parte de Brasil en este tema: "Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin ésta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el MERCOSUR y no al revés" (Bielsa, 2004: 32).

A pesar de esta posición, con la llegada de Jorge Taiana a la Cancillería se fue deslizado la posición hacia una más favorable, como lo muestra la firma en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, del Tratado Constitutivo de la UNASUR. Esta iniciativa que había sido vista inicialmente con cierto recelo por la administración de Néstor Kirchner, en la de Cristina Fernández no mereció mayores cuestionamientos (20).

En el caso de las políticas frente al endeudamiento y los organismos multilaterales de crédito, y a pesar del Acta de Copacabana, firmada en 2004, ni Argentina ni Brasil tuvieron una estrategia común. Es más, podría decirse que mostraron posiciones antagónicas: mientras la primera exploró una variante heterodoxa de negociación, el segundo lo hizo de acuerdo a las más ortodoxas normas de los organismos financieros internacionales.

17- Desde el año 2000, Brasil vino impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Fue interesante que mientras Brasilia concentró sus esfuerzos regionales en ese conjunto, Buenos Aires continuó pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur. Actualmente se denomina Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

18- Tanto Aldo Ferrer (2005:5) como Helio Jaguaribe (2005:38) reafirman esta posición.

19- Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, 30 de noviembre de 2004, p. 1.

20- Un dato adicional fue la creación de la Unión Suramericana de Defensa. Resultó evidente que la política sudamericana brasileña desplazó su centro de gravedad del MERCOSUR al UNASUR, en donde la Argentina pierde peso relativo. La creación de este nuevo marco regional, planteó una dificultad adicional, la necesidad de articular las competencias de esta institución con el MERCOSUR, como lo ha señalado acertadamente Félix Peña (2008).

Todas estas complicaciones llevaron a analistas como Andrés Cisneros a afirmar que los aportes de la gestión de Kirchner a la vinculación con Brasil “no exhiben una envergadura ni de lejos comparable a los de las décadas del ochenta y noventa (...)” (Cisneros, 2006:65). La acumulación de tensiones con Brasil llevó a la administración del santacruceño a buscar una alternativa en Caracas, aunque posteriormente retornó al gigante sudamericano, ya que no solo se aceptó el UNASUR sino que se decidió conducirlo, dando por concluidas las tensiones en este plano.

El golpe de Estado en Honduras contra el presidente Zelaya fue el dato político del año 2009, donde, en dichos del canciller Taiana, el gobierno argentino por un lado repudió “completa y totalmente” el acto sedicioso, y por otro, a través del Consejo Permanente de la OEA, junto con todos los países americanos se exigió la restitución del depuesto primer mandatario. Se consideró este hecho como un “retorno al pasado” y por tanto “no vamos a reconocer un gobierno surgido de un acto de fuerza y apelamos a todos los hermanos latinoamericanos a repudiar, no dejar pasar y hacer retroceder este golpe en Honduras” (Taiana, 2009a).

Además de la intermediación de la OEA, el presidente costarricense Oscar Arias ofició como compo-
nedor de las facciones en disputas, también existieron presiones de actores relevantes como Estados Unidos y Brasil. Aunque la institución panamericana expulsó al país de la organización, los sediciosos lograron imponerse, llamando nuevamente a elecciones, gracias a posiciones más favorables de Washington: “Si hay algo de certeza desde iniciado el golpe de Estado en Centroamérica, es que, EE.UU. está dispuesto a jugar a fondo en esta crisis a fin de correr del escenario político al venezolano Hugo Chávez, principal aliado del mandatario derrocado” (Guerrina, 2009).

Este dato marcó claramente cuáles fueron los límites del rol de mediador/es regional/es en el espacio sudamericano. Como demostración se observan los casos de mediación de UNASUR en el conflicto planteado entre Colombia y Venezuela, por la denuncia del presidente saliente del primer país, Álvaro Uribe, de la permanencia y protección de las FARC en territorio venezolano, y la convocatoria a una reunión de presidentes para realizar un plan de apoyo, durante el intento de golpe de Estado contra el presidente Correa de Ecuador, a la que asistieron casi todos los mandatarios para respaldarlo.

La prioridad Regional

En el ámbito regional puede afirmarse que la rigidez mostrada en una primera etapa por la administración Bush “llevó al gobierno de Duhalde a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil” (Russell & Tokatlian, 2003:64); a pesar de que el entonces presidente señalase en sus Memorias que su “primera decisión (...) fue comenzar a trabajar la relación con Brasil, y recomponer los lazos con nuestros socios y vecinos” (Duhalde, 2007: 297) Aunque la designación de Ruckauf generó cierta tensión inicial con Brasil (21), rápidamente, se logró la firma del Protocolo de Olivos, donde se creó el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del MERCOSUR, un reclamo argentino de larga data en el mercado común.

21- Debido a que cuando era gobernador de la provincia de Buenos Aires, había criticado duramente la política de incentivo fiscal estadual en Brasil, lo cual llevó a muchas empresas argentinas a radicarse en ese país.

Fue evidente que la crisis obligó al país a “refugiarse en el apoyo latinoamericano, sobre todo en el brasileño” (Miranda, 2003: 72). En su libro sobre la Comunidad Sudamericana, Eduardo Duhalde reconoció: “(...) los gobiernos de los países hermanos de América Latina estuvieron junto a nosotros y nos brindaron su permanente apoyo; éste fue decisivo durante la complicada gestión que nos tocó asumir en una encrucijada histórica” (Duhalde, 2006:12). Incluso, el propio Mercado Regional se convirtió en una plataforma conjunta para las exportaciones del país, como lo demostraron las diversas misiones conjuntas a Sudáfrica, China e India, durante los años 2002 y 2003.

Este acercamiento con Brasil fue profundizado con la llegada de Lula da Silva con su idea de reforzar el MERCOSUR, lo cual le hizo recuperar a la Argentina relevancia estratégica en su agenda. La integración regional en un principio fue considerada prioritaria por la gestión de Néstor Kirchner y, según los dichos del ex presidente “indisoluble de nuestra política exterior” para el logro de objetivos como son la reducción de la desigualdad, la lucha contra el hambre y la pobreza (Kirchner, 2003). Sin embargo es significativo que los ejemplos de esta construcción que dio el santacruceño en su último mensaje al Congreso, estuvieran más vinculados con Venezuela que con Brasil (22).

El cambio estuvo en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como Chile o México (23). Este acercamiento generó cierta preocupación en Washington, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush.

Este primer movimiento hacia Venezuela (24), se complementó con otro menos pronunciado, hacia México (25). Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006. Sin embargo desde comienzos de la administración de Cristina Fernández quedó claro que no había otras opciones más que la carta carioca. El MERCOSUR apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC. Esta estrategia no fue novedosa, ya que las conversaciones entre los socios regionales con los Estados Unidos para discutir las condiciones de ingreso al ALCA se remontan a mediados de la década de los noventa.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones políticas en el Cono Sur (Bolivia y Ecuador, por ejemplo), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intraregional como en cuestiones de agenda global de ambos países. Por ejemplo en el MERCOSUR continuaron las discusiones en torno a las asimetrías entre los socios en dos planos: uno, entre Brasil y Argentina, y otro de éstos con Paraguay y Uruguay.

22- Se hizo alusión a la compra de Bonos argentinos por parte de Venezuela y los emprendimientos conjuntos de ENARSA con las empresas petroleras de origen ecuatoriano, boliviano y venezolano.

23- Estas dos opciones se perciben como más próximas a Washington por sus modelos de inserción económica. Sin embargo fueron interpretadas como neoliberales y contradictorias con el modelo implementado por el gobierno argentino, convirtiéndolas en opciones poco deseables. Además, en el caso del país trasandino los recurrentes conflictos por la provisión de gas y el caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, complicaron aún más esa alternativa. En cuanto a México, su estrategia de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también lo volvieron poco viable.

24- El rol de Chávez fue creciente como se observó en la compra de bonos argentinos que no solo financiaban los gastos del gobierno sino también permitieron la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros.

25- En este caso, desde el punto de vista comercial, el intercambio creció de forma significativa, aunque la relación política no lo acompañó. Durante la presidencia de Vicente Fox, éstas fueron tensas pero con el recambio de gobierno y la asunción de Calderón se intentaron acercamientos, como las visitas de la senadora, y entonces candidata oficial, Cristina Kirchner y del propio presidente Kirchner, donde se anunció el deseo argentino de la integración plena al MERCOSUR de ese país.

Frente al primer plano asimétrico entre Argentina y Brasil, se instrumentó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que permitió el establecimiento de medidas arancelarias al interior del MERCOSUR frente a los daños que el intercambio comercial puede producir (26) . Por otra parte, en la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro (enero de 2007) se instrumentó una solución para las diferencias de desarrollo entre los socios con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Éste tuvo por objeto compensar multilateralmente las asimetrías en el bloque regional. Estuvo conformado por un 70% aportado por Brasil, un 25 %, por la Argentina, y el 5 restante, por Paraguay y Uruguay (27) . Estos dos últimos países recibieron 8 de los 11 proyectos que suman unos setenta millones de dólares para infraestructura y caminos (28) .

A pesar de ser considerado el Mercado Común como “el eje central de la proyecciones de nuestras acciones” (Kirchner, 2007a) hacia la región y el mundo y el marcado optimismo presidencial en cuanto a sus logros, fue preocupante la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y de coordinación política.

Néstor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia (29) . Ambos países fueron dos socios importantes para Argentina en la región, no solo para establecer contrapesos con Brasil en el marco del MERCOSUR, sino también por su potencialidad energética (gas y petróleo) al complementar tanto las necesidades de Argentina como de Brasil en este terreno. Pero la política internacional brasileña, la poco clara posición argentina y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela podrían convertir a este instrumento valioso de nuestra inserción internacional en uno de los tantos intentos fallidos de integración y coordinación política regional.

La prioridad de la política regional y el MERCOSUR fue definida por la presidente Cristina Fernández, quien además señaló que el subcontinente “es nuestra Casa” y esta definición: “(...) no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano” (Fernández de Kirchner, 2007).

Resultó evidente que el eje Brasilia-Buenos Aires fue fundamental para los asuntos regionales. Y esta agenda apareció cruzada por varias problemáticas, tales como el déficit comercial, la integración, la cuestión energética, etc. Para el primero de ellos se planteó: “(...) lograr un equilibrio de balanza comercial razonable a través de mayor integración y de mayor grado de complementariedad entre

26- Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tuvo un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca del 1999 y de la crisis económica argentina de 2001, aunque los orígenes de la asimetría habría que buscarlos en los fundamentos del Acta de Asunción.

27- No fue un dato menor la injerencia de los Estados Unidos al proponer la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Uruguay.

28- El propio impulso brasileño para cambiar su status de potencia regional a global podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR fue el eje central, y obtuvo resultados bastante exitosos hasta ahora.

29- La incorporación de Bolivia apareció como más complejo en el plano interno del bloque más que en el externo, ya que pretendía ingresar sin renunciar a la Comunidad Andina de Naciones (el mismo camino pediría eventualmente Ecuador). Como la Argentina pidió preservar el arancel común y la negociación conjunta de cualquier acuerdo comercial, se instituyó una comisión para estudiar el tema. Además sostuvo esta posición -no tanto por la incorporación de este país-, sino porque podría ser utilizada por otros socios, por ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del MERCOSUR.

todas las industrias, fundamentalmente, el sector automotriz es el que explica casi el 50 por ciento del déficit de la balanza comercial” (Fernández de Kirchner, 2008a).

Desde octubre de 2008 la política regional y el MERCOSUR estuvieron signados por la crisis económica internacional. Tanto los países desarrollados como los emergentes sufrieron los embates de la crisis. Claramente, la dinámica entre los países latinoamericanos resultó alterada por esta situación, a tal punto que las discusiones más importantes dentro del MERCOSUR, como en el UNASUR, estuvieron estrechamente relacionadas con la necesidad de coordinación económica. Asimismo, la relación de nuestro país con Brasil se caracterizó por una insistente puja por definir las políticas para proteger a cada país de los embates (30).

El mayor descenso de las importaciones que produjo la crisis actual, tuvo como resultado que el saldo comercial entre Argentina y Brasil por años deficitario, fuese superavitario en 2009. La aplicación de licencias no automáticas por parte de la Argentina generaron cierta interferencia en el intercambio comercial que influyó en el empresariado brasileño para que éste presione al gobierno de Lula para revertir esta situación (31).

A pesar de estas turbulencias, la cumbre realizada en San Juan en agosto de 2010 fue en muchos aspectos sumamente revitalizante para la agrupación regional, ya que se afirmó la alianza estratégica entre Argentina y Brasil y se llegó a un acuerdo para el Código Aduanero Común.

En la Cumbre del MERCOSUR realizada en Foz Iguazú en diciembre de 2010 se estableció que el mercado regional sería una unión aduanera completa en el año 2019 y se anunciaron la firma de un acuerdo con Palestina, como parte del proceso de reconocimiento realizado a ese país por parte de los estados miembros.

Muchos interrogantes se generaron a partir de la ausencia de la presidente argentina en la asunción de Dilma Rousseff, que fueron despejados por su primera visita oficial de carácter internacional a Buenos Aires, a fines de enero de 2011, donde reconoció que la relación con la Argentina es especial y estratégica considerando a nuestro país “un socio de alcance regional” (32). La visita tuvo un carácter fuertemente integrativo en materia energética y tecnológica aunque no estuvo ausente el fantasma de la devaluación del real, que podría impactar negativamente en las cuestiones comerciales para la Argentina.

La estrategia frente a la Deuda Externa

La declaración del Default, hecha por la fugaz administración de Rodríguez Saa, llevó al presidente provisional Eduardo Duhalde a constituir dos etapas en las negociaciones con el FMI. En un principio: “(...) el gobierno argentino imaginó que un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional era una cuestión de corto tiempo y que los países del G7, con los Estados Unidos a la cabeza, brindarían a la Argentina una importante ayuda externa que oscilaría entre 15 y los 18 mil millones de dólares. Muy pronto, los hechos se ocuparon de mostrar que esas expectativas eran desmesuradas (...)” (Russell & Tokatlian, 2003: 61-2).

30- Fue evidente que el MERCOSUR no pudo unir las posiciones de sus integrantes. Una vez más, las diferencias de políticas, no ya sólo con los socios menores sino entre los mayores no permitieron una acción coordinada ante la crisis. Esto mismo pudo decirse de las posturas asumidas con respecto a las reuniones del G20 financiero y de la Ronda Doha de la OMC.

31- Brasil adoptó medidas similares en el mes de octubre de 2009. El tema fue tratado en varias reuniones bilaterales en octubre de 2009 y febrero de 2010.

32- Página/12, 30 de enero de 2010, p. 3.

Esta primera lectura de esperar que Washington colaborase con los problemas crediticios argentinos, fue similar a la evaluación realizada por la administración de la Alianza. Para reforzar la creencia en la ayuda de los Organismos Multilaterales de Crédito, se tomó una decisión: “(...) la administración de Duhalde resolvió mantener el estatus de acreedor privilegiado para los organismos multilaterales de crédito. La decisión, cuestionada al unísono por los tenedores de bonos en default y la pluralidad de actores –externos e internos- que identificaban a estos organismos como responsables del colapso, no aseguró, empero, un derrotero libre de obstáculos” (Fernández Alonso, 2006: 34).

Pero este elemento no fue suficiente, ya que el ministro Remes Lenicov no la complementó con una estrategia para salir de la crisis, lo cual lo llevó a alejarse de su cargo “desbordado por las demandas incrementales del FMI y los reparos domésticos generalizados” (Fernández Alonso, 2006: 44).

La designación de Roberto Lavagna inició una segunda etapa en la negociación para salir del default que en principio reconoció su carácter técnico, sin descuidar su flanco político. Sin embargo, una vez que percibió que aquél se habría resuelto -a partir de septiembre de 2002- y que no se había alcanzado el acuerdo, decidió privilegiar el contenido político en esta estrategia hacia el Fondo (33). El gobierno no quiso en principio perder reservas, pero a fines de 2002, optó por hacer “pagos mínimos” con ellas, como un gesto de buena voluntad en la negociación.

El logro de un resultado relativamente exitoso se debió no solo al cambio en el modo de negociación, donde se aplicó una estrategia de “costos recíprocos”, sino también a la estrategia de fomentar y lograr el quiebre entre el personal político del Fondo Monetario Internacional y sus cuadros técnicos, que tenían percepciones diferentes sobre la cuestión (López Coppola, Tosi & Verdi, 2003). Existieron tres elementos que facilitaron la concreción del acuerdo: “la negociación dejó de ser un tema recorrido entre Buenos Aires y el organismo multilateral bajo el poder de veto del gobierno norteamericano”; el cambio de actitud de la administración de George W. Bush; y la utilización de apoyos políticos que limitaron los objetivos de la estructura burocrática del FMI (34).

De allí que el objetivo político de la administración duhaldista fuera “recortar el alineamiento político con los Estados Unidos”. Ejemplos fueron la posición del gobierno argentino ante la invasión norteamericana a Irak y el uso pragmático de la condición de Aliado extra OTAN, en función de ganar apoyo en la negociación financiera (Miranda, 2003:74).

El presidente Néstor Kirchner mantuvo una voz crítica respecto al rol del FMI tanto en sus mensajes al parlamento argentino como en varios foros internacionales y reclamó su reforma estructural. Aquí Estados Unidos continuó con un rol esencial de moderador en las negociaciones con los Organismos

33- Esta postura se evidenció en una serie de foros internacionales, como en la firma del llamado Compromiso de Madrid donde se hizo expreso el apoyo a la Argentina para que ésta lograra un acuerdo con el FMI, pero se manifestó la preocupación por la imposición de una cláusula de condicionalidad por parte de ese organismo. Por otra parte se estableció una mayor vinculación con el Tesoro norteamericano. En la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se emitió una Declaración Especial donde se exhortó a un entendimiento urgente entre Argentina y el FMI. Aquí fueron decisivas las participaciones del presidente de Brasil, Henrique Cardozo, y el jefe del gobierno español, José María Aznar. Y también en la II Cumbre de Presidentes de Latinoamérica de Guayaquil, donde Duhalde solicitó a los países de la región que hicieran un pedido al FMI para que éste flexibilice sus reclamos con el fin de destrabar la ayuda financiera.

34- El ministro de economía puntualizó este nuevo proceso negociador: 1) falta de consistencia técnica del FMI; 2) la defensa del interés nacional argentino; 3) se demostró que era más saludable para un acuerdo que el país crezca; e, 4) iniciar una política de desendeudamiento. (Lavagna, 2007:265-6).

Multilaterales de Crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir del default con los tenedores de bonos (35).

En la negociación con los tenedores de bonos que concluyó a fines de 2005, se impulsó una propuesta de pago sustentable sobre la base de reducir los montos y tasas y a la vez, ampliar plazos y vencimientos. Países como Alemania, Japón e Italia presentaron sus reparos en el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8)(36).

A pesar del tono crítico de su discurso, el gobierno privilegió la cancelación de la deuda institucional con el FMI, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma en la que se adoptó la misma, en una acción que buscó ampliar los márgenes de maniobra del país. Esta forma de salida parcial del default incrementó la presión de los países donde residían los bonistas, los cuales no habían ingresado en la propuesta de refinanciación argentina, un 24 % del total.

Tras la renuncia de Roberto Lavagna a la jefatura del Ministerio de Economía, se inició otra fase del desendeudamiento institucional, la que buscó cancelar la deuda con el Club de París, donde muchos de sus miembros exigieron un acuerdo previo con el Fondo (37), cuestión rechazada por la administración kirchnerista. El gobierno argentino buscó primero un acuerdo parcial con España para resolver parte de la deuda con ese agrupamiento de países. Pero esta estrategia fracasó ante la oposición de Alemania, Italia y Japón que concentraban el 45% de las acreencias. Las motivaciones de estos últimos, de exigir el visto bueno del FMI, se debió a que muchos tenedores de bonos holdout vivían en esos países, y dentro de las exigencias de ese organismo estuvo presente siempre el arreglo de la situación para ese grupo de acreedores.

Uno de los motivos por los cuales el gobierno no aceptó este tutelaje fue porque vinculaba estas recetas con el proceso económico que culminó con la crisis del 2001, las exigencias de reapertura del canje de deuda, y porque alteraría los principios básicos de su modelo económico de desarrollo. En esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, la Argentina no contó con la mediación norteamericana, según Anabella Busso (2006:12) desde febrero de 2005, aunque se hizo visible a partir del fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de ese año, lo cual, sin lugar a dudas, afectó estas negociaciones.

La estrategia de Kirchner para la salida del default y el pago de la Deuda Externa fue reivindicada por Cristina Fernández, ya que “decidimos cancelar nuestras deudas con el Fondo Monetario Internacional, precisamente para tener nuestro modelo de acumulación con autonomía razonable en un mundo globalizado” (Fernández de Kirchner, 2007).

Esta política de desendeudamiento parecía encontrarse en sus últimas fases con el anuncio de la cancelación de la deuda con el Club de París en 2007, coincidiendo con el alejamiento de la función de soporte financiero que Chávez había cumplido para las administraciones kirchneristas (38). Mientras las negociaciones con el Club se continuaban dilatando, el aporte de Caracas se fue diluyendo, como

35- Existen interpretaciones que no coinciden con lo que estamos expresando y señalan que esa actitud es producto de la reducción de costos de la confrontación con la potencia hegemónica, de allí que en la primera visita de Néstor Kirchner a Washington, George W. Bush lo llamase, “el conquistador del FMI” (Escudé, 2004:19).

36- El rol de moderador de la administración norteamericana fue producto de la convergencia entre la propuesta de pagar del gobierno argentino y la estrategia de Bush de no aportar más a los organismos financieros multilaterales. Allí no solo atemperó estas posiciones, sino también la de los cuadros técnicos de dichas entidades que pretendían profundizar sus recetas económicas.

37- Esta no fue una situación novedosa, ya que como señaló Noemí Brenta ya durante el gobierno de Arturo Illia se había pasado al Club de París, sin acordar con el Fondo (Brenta, 2008:561).

38- Los anuncios del gobierno de saldar su deuda con el Club de París y atender la situación de los bonistas hold-out marcaron un cambio sustancial de lo anunciado en 2005, sobre todo si se tiene en cuenta que para estos últimos las opciones estaban cerradas.

ha sostenido Fernández Alonso, por la mecánica de liquidación de los bonos por parte de Chávez, su tasa de interés, el impacto sobre la valoración de los bonos. “(...) sumadas al achicamiento de recursos financieros de Venezuela tras la caída del precio del petróleo y al estallido de la crisis económica internacional terminaron por agotar el mecanismo de financiamiento bilateral al promediar 2008.” (Fernández Alonso, 2010: 63).

Esta alteración incidió de manera decisiva sobre el futuro del modelo de inserción, y no precisamente en el mejor momento de la economía global, ya que se produjo una pérdida de la capacidad de maniobra, de legitimidad y cambios con respecto a cómo enfrentar el endeudamiento.

En la reunión del G 20 en Londres, en abril de 2009, bajo el lema “Trabajo, Estabilidad y Crecimiento”, se tomaron discutieron medidas tendientes a modificar el sistema económico global: triplicar el dinero del FMI para ayudar a países en riesgo; establecer mayores controles para los hedge funds y normas que impidan la formación de activos tóxicos; limitar a los paraísos fiscales; que la redacción de las nuevas normas se encuentre a cargo de un Consejo de Estabilidad Financiera; y, apuntar a una mayor supervisión sobre las agencias calificadoras de riesgo (39).

Uno de los interrogantes tras los resultados de esta Cumbre fue la definición de cómo serían las relaciones con el FMI, ya que de suspenderse las misiones previas (que el gobierno argentino rechazaba); la Argentina no calificaría para la nueva línea de créditos (40). El dato relativamente positivo fue el aumento de las reservas por la emisión de Descuentos Especiales de Giro (DEG) por unos dos mil quinientos millones de dólares, aunque su venta implicase una pérdida del poder relativo de nuestro país en el organismo. A pesar de los intentos del gobierno en las reuniones de G20 financiero para disminuir el peso de los organismos multilaterales de crédito en la nueva arquitectura económica mundial, en este ámbito se definió al FMI “como responsable de la estabilidad financiera internacional” (Nemiña, 2009: 2).

Esta situación puso a la administración de Cristina Fernández frente a un problema, ya que había rechazado sistemáticamente el Artículo IV (41), pero, en noviembre de 2009, en la reunión de ministros de economía del G 20 en Saint Andrews (Escocia) se resolvió que el FMI no sólo ocupase un lugar de relevancia en el intercambio de información, cosa que el gobierno argentino resalta, sino también en la “elaboración de un diagnóstico común para enfrentar la crisis”(42).

A pesar del rechazo argentino el peso del FMI fue incrementándose, como puede verse en la instrumentación de las Líneas de Créditos Flexibles (43). Allí: “(...) el Fondo sigue reproduciendo una lógica similar a la versión 90, acompañando su desembolso con condiciones que impiden limitar la fuga de capitales al restringir cualquier tipo de control cambiario o de capitales, lo cual profundiza el impacto del shock externo” (Nemiña, 2009:2).

Este frente no se mostró promisorio para el gobierno, quien se debió enfrentar con otro problema más: el resultado de las elecciones de 2009 que cambió la composición del parlamento. La pérdida de la hegemonía del oficialismo en ambas cámaras tuvo efectos en este plano de la política exterior.

39- IECO, Suplemento Económico de Clarín, 5 de Abril de 2009, p. 3.

40- En el caso de México no obtuvo la precalificación de su política económica por parte del Organismo. [IECO, 3 de mayo de 2009, p. 5]

41- Este artículo es el que establece la potestad del organismo multilateral para realizar informes sobre la situación financiera de los socios y proponer medidas al respecto.

42- Clarín, 8 de noviembre de 2009, p. 24.

43- Instrumento financiero creado para rescatar a países en emergencia financiera durante la crisis de 2008; pero fue escasamente utilizado, ya que muy poco calificaban, según los estándares exigidos por el FMI.

La pelea por la legalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia que creó el Fondo del Bicentenario (FoBic) para el pago de los compromisos que vencían este año, fue una muestra de ello.

Este retroceso del Poder Ejecutivo implicó, por un lado, la derogación del decreto y la firma de dos nuevos, uno de los cuales creó un nuevo fondo, el de Desendeudamiento, para sortear los problemas legislativos y judiciales que enfrentó el gobierno para cumplir con el pago de la deuda.

La concreción de la segunda etapa de la restructuración de la deuda en default en manos de bonistas que no entraron en la primera etapa fue uno de los rasgos importantes, ya que tuvo una adhesión que superó el 70%, reduciendo esta acreencia de más de 20.000 millones de dólares a unos 5.540, de los cuales 4.500 “están en manos de fondos buitres” (44).

La culminación de esta segunda etapa del canje, sumada a la primera, involucró a más del 92% del total y el anuncio de las demoradas negociaciones con el Club de París, por la exigencia de éste a un acuerdo con el FMI, marcaron un éxito innegable para la gestión, que se corroboró en la mejora de la nota de la deuda soberana del país por varias calificadoras de riesgo, permitiéndole un reingreso al mercado de capitales (45). En ese orden los miembros del Club de París acordaron esperar la propuesta del gobierno por escrito, y esperar un pago al contado de la deuda para evitar la auditoria y un plan del FMI (Bonelli, 2010:35). La clave de la negociación estuvo en el monto y en los tiempos para la cancelación de esta deuda. A fines de 2010 se iniciaron las conversaciones para un acuerdo con el Club de París sobre el monto total de la deuda, que ronda los 6 mil millones de dólares, pero no se incluyeron “los intereses moratorios o punitivos”, cuyo valor oscilaría entre unos mil a dos mil millones de dólares (46).

Inserción Económica

La profundidad de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001 tuvo una hondura tal, que nos puso ante un cambio de régimen, el rentístico financiero, como lo llamaron Rapoport & Spiguel, o de la aquiescencia pragmática, según Russell & Tokatlán, e incluso se temió por la propia viabilidad de la Argentina como Estado Nación, llegándose a proponer la instauración de un protectorado (47).

Resultó evidente que desde la conducción del país se debían utilizar todos los medios disponibles para evitar el agravamiento del colapso, y que no habría márgenes para el error. Estos cambios no fueron posibles sin la ruptura del consenso de los noventa y sin una nueva configuración de poder en donde los sectores vinculados a la producción se alejaban de él y buscaban una nueva legitimidad. El cambio empezó a ocurrir en los meses finales de la gestión de Fernando De la Rúa y continuó hasta la asunción de Eduardo Duhalde como Jefe Provisional del Poder Ejecutivo.

La crisis de diciembre de 2001 derivó en una sucesión ininterrumpida de presidentes que terminó con la asunción del senador Eduardo Duhalde el 1º de enero de 2002. En su mensaje al Parlamento se evidenció un fuerte contenido ideológico, al plantear la continuación de la decisión del no pago de la

44- Clarín, Buenos Aires, 6 de julio de 2010, p. 17.

45- Véase: Clarín, 13 de julio de 2010, p. 12 y Tiempo Argentino, 14 de septiembre de 2010, p. 13.

46- Clarín, 16 de enero de 2010, p. 19.

47- Los economistas del MIT, el alemán Rudger Durnbusch y el chileno Ricardo Caballero, señalaron que la Argentina necesitaba “un equipo de experimentados banqueros extranjeros” para que se hicieran cargo de su economía. Ese anuncio causó un gran revuelo en nuestro país. Esta propuesta era una forma de respuesta desde los centros de poder internacional a las medidas promovidas por aquellos países que podían caer en la categoría de Estados Fallidos -como la Argentina por su declaración del default- y contraria a sus intereses-. En realidad, la propuesta era la reedición del antiguo sistema de protectorado que existió en el mundo imperial a fines del Siglo XIX y principios del XX (Luzzani & Baron, 2002:2-4).

deuda externa anunciada por su antecesor Rodríguez Saa y fijar como uno de los objetivos esenciales sentar las bases para el cambio del modelo económico y social, al que se calificó como “agotado”. Esta postura fue atenuada en su discurso de apertura de sesiones legislativas donde se mostró con una actitud más pragmática, al anunciar la “normalización de las relaciones con la comunidad internacional” y “la reconstrucción del frente externo” con la consiguiente reapertura de gestiones para el pago de la deuda (Duhalde, 2002).

La primera señal del alejamiento de este modelo fue el fin de la convertibilidad. Esto permitió el despeje de las tensiones con Brasil y un acercamiento hacia ese país, que fue complementado simultáneamente -a pesar de cierta oscilación inicial- con la decisión de apartarse paulatinamente de Estados Unidos.

A su llegada al gobierno, tras la elección de abril de 2003, Néstor Kirchner propuso, como parte del alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudiano, una nueva forma de inserción en el mundo, en el cual se observó cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano (48).

Esta decisión de corte autonomista fue reforzada por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos y por “la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, (las cuales) deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países” (FPV, 2003).

Nótese aquí dos elementos: la aceptación de la globalización -estableciendo ciertos límites- y la prioridad regional. Ambos aparecieron como los contrapuntos con el discurso de los noventa que aceptaba acríticamente el estadio de desarrollo del capitalismo actual y sobre-estimaba a los Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior, la cual se realizaría de acuerdo a las “prioridades nacionales”, llegando a decir que su acción estaría guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 2003).

Ahora bien, ¿qué significó para Néstor Kirchner un modelo propio? Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo y también en el desarrollismo frondicista. El ex presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario entre los que impulsan la producción, subordinando a la variante agrícola, contra la especulación financiera. Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuesta entre su modelo (en líneas generales neodesarrollista de base industrial) e inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), frente al sustentado en los noventa, de corte neoliberal e internacionalista.

Los principales rasgos diferenciales entre estas dos visiones fueron los siguientes: la primera se sustentó en el estímulo al consumo interno ampliado hacia el MERCOSUR, con intervención del Estado, a través del aumento del salario y de la regulación de la competencia en el mercado. La segunda, en cambio se apoyó en la apertura del mercado mundial para incrementar las exportaciones y recibir nuevos flujos de inversión externa directa, con el mercado externo como proceso de estímulo.

48- Aunque posteriormente Carlos Escudé buscó emparentar esta política con su propuesta teórica. Para un análisis mas detallado véase Simonoff (2010b).

Fue lo que se definió como "modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social", el cual, gracias a la participación del Estado, el campo y la Industria generaron un "círculo virtuoso" que permitió lograr: "(...) el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo" (Fernández de Kirchner, 2008a).

La devaluación del dólar estimuló la recuperación económica desde principios de 2002, gracias a la existencia de capacidad ociosa industrial (sector que aumentó sus exportaciones en un 129% entre 2002 y 2007) y a las ventajas comparativas en materia agrícola (creció un 137% en el mismo periodo). En términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció alrededor de un 168% desde el 2002 al año 2010, pasando de 25.650 millones de dólares en la primera fecha a casi 68.500 en la última. La balanza comercial siguió siendo positiva, no sólo por la salida de la convertibilidad, sino además por el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados.

Si bien fue evidente la profundización y diversificación de los destinos de nuestras exportaciones, -las principales áreas de comercialización: MERCOSUR, el Sudeste Asiático, el NAFTA y la Unión Europea, rondan entre un 12 y un 24%-, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 30%, y un creciente aumento de la llegada de productos de origen chino.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa "Carta Europea", se puede observar la fragilidad de esta estrategia. Ella se reflejó cuando los gobiernos europeos, principalmente España (49), Francia (50) e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda. Por ello pudieron presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, profundizando la asimetría existente.

El crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India y la realización de misiones conjuntas del MERCOSUR abrieron posibilidades de exportar hacia esos países, las cuales fueron continuadas por misiones bilaterales argentinas (51). Si bien la diversificación de nuestro comercio exterior fue importante, no nos fue ajeno que en algunos casos como el mercado chino se perjudicaran las exportaciones con mayor valor agregado, frente a los commodities, llevando a otra asimetría (Sevares, 2006:8).

En la cuestión económica, la posición de Washington se destacó en las siguientes cuestiones: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no lo fue así en las negociaciones en el ámbito de la OMC ni en las negociaciones respecto al ALCA, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo (52).

49- Desde la llegada de Rodríguez Zapatero la relación con España mejoraron, no hay que olvidar que es el principal inversor en el país, aunque los diversos problemas con algunas de ellas, como el caso de Aerolíneas Argentinas, las han tensado intermitentemente.

50- Los franceses, a diferencia de los españoles, optaron por disminuir su presencia en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, siendo el caso de mayor tensión el ocurrido ante la rescisión del contrato con Suez como administrador de la empresa Aguas Argentinas.

51- Recuérdese que cuando el canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India participando en una de estas misiones.

52- Este ajuste se debió a que Washington consideró que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque estuvo interesado en mantener "en apariencia una buena relación" [Clarín, Buenos Aires, 14 de enero de 2006, p. 8].

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron discusiones por los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Aquí los países del MERCOSUR se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio (53).

La Argentina se benefició en Cancún por la acción del G22 (54) en la Conferencia de la OMC, que Brasil impulsó, al sumar a India, China y Sudáfrica. Esta reunión se había planteado el objetivo de generar un grupo de presión sobre el G8 junto con estos países.

La estrategia anterior, se había sustentado en el grupo Cairns (55) que era mucho más moderado, ya que se reducía a cuestionar los subsidios agrícolas (Miller, 2000:207-212). En cambio, el G22 pudo frenar el acuerdo sobre los subsidios que habían previamente cerrado los Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. En este caso en particular lo habían querido resolver de acuerdo a sus intereses ya acordados y por ello acusaron al G22 de maniobras dilatorias. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa entre sus miembros logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada “del impasse agrícola” (Amorim, 2004:36).

Un párrafo especial nos merecen las diferencias existentes con Brasil en las negociaciones de la Ronda Doha, generadas por la flexibilización de la postura brasileña en cuanto a la protección industrial para los países en desarrollo y el endurecimiento de la postura Argentina, en conjunto con India y China. Esta falta de acuerdo llevó al fracaso de las negociaciones. El canciller Amorim recibió numerosas críticas sobre su actuación, a lo que respondió que “sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil sería bueno para la Argentina”. Luego afirmó que su país “no podía quedar totalmente rehén” de la postura de Buenos Aires, contradiciéndose también cuando comentó que el MERCOSUR tenía que “hablar con una voz común” (Simonoff & otros, 2008).

En este plano también debemos hacer mención a la propuesta realizada por el presidente francés Nicolás Sarkozy, quien planteó la necesidad de regular el mercado internacional de alimentos para evitar su suba. Como se sabe, el incremento en el precio de los alimentos obedece no solo a la demanda de países como China e India, sino también a las jugadas especulativas de financistas internacionales que apuestan a escenarios futuros sobre valor de estos productos, afectando sobre todo a los países más pobres. Aquí, la posición del país como exportador de productos agrícolas y ganaderos fue de rechazar tal posición, conjuntamente con Brasil.

Crisis 2008

El gobierno en un principio subestimó sus efectos, debido tanto al doble superávit existente -presupuestario y del comercio internacional-, como a la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. Pero su avance demostró que ningún sector del planeta, ni ninguna activi-

53- Si bien, como señala Francisco Corigliano, existieron tres posiciones frente al ALCA, y no dos, en esa Cumbre: una de adhesión propugnada, además de Estados Unidos, por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; otra de rechazo frontal por Cuba y Venezuela; y una tercera representada por los países del MERCOSUR, intermedia aunque distó de ser “homogénea”, por un lado Uruguay y Paraguay, más cercanos al acuerdo, Brasil con su propuesta de ALCA “light” (acuerdo con bases mínimas sobre el comercio de manufacturas y bienes industrializados), y la Argentina (que condicionó el ingreso a la eliminación de los subsidios agrícolas) (Corigliano, 2005:1-3).

54- Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22% de la producción agrícola mundial y el 70% de los trabajadores rurales. Este fue los factores que hicieron “la diferencia”, según el canciller Amorin (2004:36).

55- Este grupo está formado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.

dad iban a quedar exentas, aunque sus efectos fueran variables. Si bien fue cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, existieron otros puntos del modelo de acumulación diversificado que podrían estar en peligro como los superávits gemelos, tanto por la caída del precio de los commodities, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como por la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto las arcas fiscales como el saldo favorable de la balanza comercial (56).

La debacle global dinamizó la política exterior argentina, ya que la presidente y su canciller, Jorge Taiana, se mostraron muy activos tanto en las reuniones preparatorias como para la cumbre del G20 (57), que reunió a las principales economías desarrolladas y emergentes en Washington en noviembre de 2008.

En su viaje a Estados Unidos con motivo de dicha Cumbre, la presidente Cristina Fernández se reunió con la ex secretaria de Estado, Madeleine Albright –representante del presidente electo Barak Obama–, y con el senador demócrata Christopher Dodd, para iniciar los contactos con la futura administración demócrata y para reimpulsar la relación bilateral. La posición argentina en el conclave giró en torno a las reformas de las instituciones financieras internacionales, sosteniendo que los paquetes de ayuda deberían ser utilizados no solo para estabilizar los mercados financieros, sino también para incrementar las inversiones en infraestructuras. Si bien respecto a los aspectos referidos a los Organismos Multilaterales los países emergentes reclamaron una mayor participación, se exigió transparentar el sistema financiero internacional, vigilar a las calificadoras de riesgo, pero también evitar la instrumentación de medidas proteccionistas, aunque de los 20, 17 tomaron este tipo de medidas (58).

La nueva administración norteamericana se mostró más predispuesta a resolver la situación trabajando en conjunto con el G20 financiero –como pidió el primer ministro británico Gordon Brown– y no en el marco del G8, como pretendían otros países principalmente europeos, que hubiera determinado el alejamiento de la Argentina de ese nuevo ámbito decisorio global. En ese sentido el gobierno argentino validó esta acción, en boca del canciller, cuando éste señaló, con respecto a la reunión del G20 en Pittsburg: “(...) los países en desarrollo y emergentes tuvimos un éxito importante, que es asistir a la consolidación del Grupo como el foro principal de discusión para los temas económicos. El cuestionamiento de muchos de los países emergentes era que ese Grupo no era representativo de ninguna manera porque era sólo un foro de los países desarrollados” (Taiana, 2009a).

Al respecto existieron posiciones muy críticas al funcionamiento del G20 como lo manifestó Bernard Cassen, quien no dudó en calificarlo como el producto de una estrategia de “cooptación” del G8, para “preservar contra viento y marea el modelo neoliberal a escala planetaria” (Cassen, 2009:16).

Sin embargo, el gobierno argentino depositó muchas expectativas sobre los logros de ese agrupamiento y de esa Cumbre. Por ello, la presidente sostuvo en la Asamblea General: “Sinceramente estamos convencidos que es necesario construir una nueva multilateralidad en la que realmente todos

56- No debemos obviar cierto desplazamiento entre la percepción inicial de la crisis, cuando la mandataria señaló en el mes de septiembre de 2008 en Nueva York “no necesitamos un Plan B”, expresando la creencia de cierta inmunidad a los efectos de ella (Fernández de Kirchner, 2008b), a los planteos que encontramos en su mensaje de apertura del Congreso Nacional en 2009, donde se apreciaron y se señalaron las medidas adoptadas tendientes a dinamizar el mercado interno a partir de la promoción de ventas de diversos productos y la creación de ciertas medidas proteccionistas (Fernández de Kirchner, 2009).

57- Agrupación formada con motivo de la crisis de 1999 por Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, España (en representación de la Unión Europea), Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India, Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y Argentina.

58- Clarín, 16/11/08, p. 22-23.

estemos en igualdad de condiciones, donde el manual del curso a seguir y de las obligaciones y de los derechos, sea igual para los países ricos que para los países pobres, que también sean iguales los derechos y responsabilidades que tienen las naciones en desarrollo y las que también tienen las que están en vías de desarrollo” (Fernández de Kirchner, 2009a).

A pesar de esta declaración de buena fe, además de las cuestiones ya señaladas, en Pittsburgh se evidenciaron otro tipo de tensiones entre las naciones desarrolladas y las emergentes, como las referidas al aumento de la participación de éstos últimos en los Organismos Multilaterales de Crédito, o sobre los efectos que los paquetes de estímulo implementados por los países más ricos tienen sobre los precios de la economía mundial, transfiriendo los efectos de la crisis a otros de menores recursos, ya no por ella misma sino por estas medidas (59).

La presidente evaluó la participación en ese foro, la cual había sido puesta en duda junto con otros emergentes a principios de 2009, como su posición frente a la crisis internacional, cuando dijo: “(...) uno de los principales problemas no era solamente salvar a los bancos, había que hacerlo para no repetir la crisis del ‘30, pero que había que sostener la demanda agregada para que hubiera crecimiento” (Fernández de Kirchner, 2010b). Lo mismo señaló en la reunión de Seúl de 2010, donde marcó su modelo económico: “(...) el uso de fondos de la ANSES para financiar empresas privadas, reclamó que las finanzas se vuelquen a los sectores productivos y destacó que el sistema bancario nacional es ‘absolutamente solvente’” (60).

Estas posiciones, claramente nekeynesianas, inicialmente tuvieron como destinatarios tanto el frente interno como externo, donde las posturas neoliberales y los organismos de Bretton Woods, lejos de disminuir su presencia tras la crisis, se han ido reafirmado.

En la primera cuestión, en la reunión de Toronto de 2010 se produjo un alineamiento extraño en las discusiones que ubicaron a los Estados Unidos junto a los países emergentes que reclamaban un rol más activo de los estados en la promoción de medidas que permitan salir de la crisis, frente a la reacción de los países europeos que reclamaban ajustes presupuestarios para salir de ella. Este alineamiento resultó interesante, ya que los países del viejo continente quedaron como promotores de las recetas neoliberales.

En el medio de la llamada “guerra de divisas” se realizó la cumbre de Seúl del G20 en noviembre de 2010, aunque esta Cumbre terminó sin definiciones concretas y con declaraciones vagas (61). Para muchos analistas, como el ex ministro de economía de la Alianza esto generará un impacto positivo, ya que los fondos de inversión girarán hacia los precios de los commodities, cosa que beneficia a un país exportador de ellos como el nuestro, pero también negativos, como la proliferación de políticas proteccionistas que podrían poner escollo en el desarrollo del comercio internacional (Machinea, 2010:26) (62).

Conclusiones

Si bien la gestión de Fernando De la Rúa fue ubicada en el marco de una continuidad de la gestión de Menem, lo cierto fue también que aparecieron ciertos retoques que no llegaron a plasmar una política diferente. Fue evidente que la atadura a la convertibilidad resultó el principal impedimento

59- Sobre éste último punto véase Torres (2009).

60- Clarín, 12 de noviembre de 2010, p. 10.

61- IECO. Suplemento económico de Clarín. 14 de noviembre de 2010, p. 3.

62- Este último punto lo ha afirmado también el canciller Timerman.

para realizar cambios en la estrategia de inserción aliancista. Las lecturas de la crisis de 2001 en el sentido de un corte con el pasado fueron mayoritarias, aunque como vimos esto no parece ser tan abrupto, existiendo más vasos comunicantes entre estas dos etapas.

La securitización de la agenda internacional llevó a los gobiernos argentinos en medio de la crisis a evitar compromisos directos con las políticas norteamericanas en la materia aspirando a mecanismos de carácter multilateral, como mantener y reforzar las misiones de paz, buscar ciertos linkages con la lucha contra el terrorismo, fijando cierta distancia del unipolarismo.

Como vimos el marco externo trajo aparejados desafíos que sumados a la crisis de 2001 hicieron que la Argentina profundizase su rol regional. Tras ciertos titubeos iniciales, la estrategia de inserción internacional tuvo un vuelco hacia la opción de Brasil, y un tratamiento razonable hacia la gran potencia del norte del continente.

El impacto sobre la región redundó en una mayor autonomía en muchos aspectos pero también trajo aparejadas nuevas responsabilidades, como lo demostró la intervención en misiones de paz en Haití y en las diversas crisis que tuvieron lugar principalmente en el Cono Sur.

En el caso específico de las relaciones con Brasil, éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001, y reforzado con la llegada de Lula Da Silva, hasta que a fines del año 2004 empezaron a mostrar ciertas tensiones, como lo fueron las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estos aspectos parecían olvidados. La variante carioca permitió mejorar los términos de negociación internacional, tanto en la integración regional como en las negociaciones en el marco de la OMC. La relación con Brasil fue menos efectiva en la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, donde la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington desde la segunda fase de la administración duhaldista, y luego de 2005 el aporte venezolano resultó primordial.

El frente aun abierto con el Club de París dilató la esperanza del gobierno de mejorar las notas de las calificadoras de riesgo y el retorno de la inversión para permitir la continuidad del crecimiento a tasas “chinas”. Los efectos en la región de la crisis de 2008 fueron más reducidos que en los países desarrollados, pero las esperanzas iniciales del gobierno del alejamiento del paradigma neoliberal parecen esfumarse lentamente.

Seguramente estos cinco lineamientos (multilateralización de la agenda de seguridad, la prioridad regional, la estrategia de desendeudamiento y la inserción económica internacional), claves para una mejora de la inserción internacional de la Argentina, mostraron un camino lleno de dificultades. Sin embargo, el dato más sobresaliente desde el fin de la convertibilidad fueron los intentos por ampliar las capacidades que permitan incrementar las decisiones propias.

Referencias Bibliográficas

- AMORIN, C., 2004, “La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional”, en Clarín, Buenos Aires, 8 de agosto.

- BARON, A., 2010, "En EE.UU. creen que Cristina se corre hacia el centro, y lo celebran", en Clarín, Buenos Aires, 5 de diciembre.
- BIELSA, R., 2004, "Nuestro destino sudamericano", en Clarín, Buenos Aires 2 de diciembre.
- BRENTA, N., 2008, Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI, 1956-2006, Buenos Aires, Ediciones Cooperativa.
- BONELLI, M., 2010, "El Club de Paris exige un fuerte pago en efectivo", en Clarín, Buenos Aires, 19 de noviembre.
- CASSEN, B., 2009 "Nuevas coreografía en el ballet de los "G"", en Le monde diplomatique, Buenos Aires, Nº 124, Octubre de 2009.
- CISNEROS, A., 1998, "Argentina: historia de un éxito", en CISNEROS, A. Política Exterior Argentina (1989-1999): historia de un éxito, Buenos Aires, GEL.
- CISNEROS, A., 2004, "Urge fijar la posición argentina en la ONU", en La Nación, Buenos Aires, 29 de junio.
- CISNEROS, A., 2006, "Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa Archivos del Presente número 37", en Archivos del Presente, Año 10, Nº 39, Buenos Aires.
- CORIGLIANO, F., 2005, "La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar", en Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARL, Buenos Aires, Año 8, Nº 37.
- CORIGLIANO, F., 2008, "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", en Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARL, Buenos Aires, Año 10, Nº 49.
- DUHALDE, E., 2002, "Mensaje de Asunción como Presidente Provisional de la República Argentina", en Clarín, Buenos Aires, 2 de enero.
- DUHALDE, E., 2003, "Mensaje de Apertura a las 121° Sesiones del Congreso Nacional", en Clarín, Buenos Aires, 2 de marzo.
- DUHALDE, E., 2006, Comunidad Sudamericana. Logros y desafíos de la integración, Buenos Aires, Planeta.
- DUHALDE, E., 2007, El Rumbo. Memorias del Incendio: Los primeros 120 días de mi presidencia, Buenos Aires, Sudamericana.
- ESCUDE, C., 2004, "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en Agenda Internacional. Visión desde el sur, Buenos Aires, Año I, Nº 1.

- ESCUDE, C., 2005, *El Estado Parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*, Buenos Aires, Lumiere.
- ESCUDE, C., 2007, "Tiempo de autocrítica", en *La Nación*, Buenos Aires, 8 de julio.
- ESCUDE, C., 2009, *Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles*, Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- ESCUDE, C., 2010a, "El mito del aislamiento", en *La Nación*, Buenos Aires, 29 de junio.
- ESCUDE, C., 2010b, "Contribuye al desenmarascamiento de un régimen nefasto ante el mundo", en *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 19 de octubre.
- FERNANDEZ ALONSO, J., 2006, "La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default", en *La política exterior argentina del gobierno de Kirchner*, Rosario, CERIR.
- FERNANDEZ ALONSO, J., 2010, "La cuestión de la Reinserción Financiera en la Política Exterior de la Republica Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009)", en *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, UNR Editora.
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2007, "Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el Acto de Asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa". Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2008a, "Mensaje de la Señora Presidenta de la Nación, Doctora Cristina Fernández de Kirchner, ante la Asamblea Legislativa. Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2008b, "Disertación y respuestas de la Presidenta Cristina Fernández en el Council of Foreign Relations (22/9/2008)", 22 de septiembre. Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2009a, "Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández, en el acto de apertura del 127º período ordinario de sesiones realizado ante la Asamblea Legislativa en el Honorable Congreso de la Nación". Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2009b, "Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, en la 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos". Disponible en: www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=salaPrensa&categorias=7&Itemid=66
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2010a, "Discurso de la Presidenta en la inauguración del 128º período de Sesiones Ordinarias del Congreso". Disponible en: www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6965&Itemid=6

- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C., 2010b, "Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, en la 65ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos". Disponible en: www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=salaPrensa&categorias=7&Itemid=66
- FERRER, A., 2005, "Argentina y Brasil en el MERCOSUR y el escenario internacional", en La Gaceta de Económicas, Buenos Aires, 26 de Junio.
- FRENTE PARA LA VICTORIA, 2003, Plataforma Electoral del Frente para la Victoria. Disponible en: www.kirchnerpresidente.com.ar
- GUERRINA, F., "Honduras: más que una crisis política", en Boletín Informativo del Instituto de Relaciones Internacionales, Nº 94, Agosto de 2009. Disponible en: www.iri.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=86&lang=es
- JAGUARIBE, H., 2005 "Brasil, Argentina y una crisis oportuna", en Clarín, Buenos Aires, 8 de mayo.
- KIRCHNER, N., 2003, "Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso", 25 de mayo. Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- KIRCHNER, N., 2004, "Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas", 21 de septiembre. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/um/discurso.doc>
- KIRCHNER, N., 2007a "Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner", 1 de marzo. Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- KIRCHNER, N., 2007b, "Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas" 25 de septiembre. Disponible en: www.presidencia.gov.ar
- LAVAGNA, R., 2007, La Argentina que merecemos, Buenos Aires, Ediciones B.
- LOPEZ COPPOLA, S., TOSI, M. C. & VERDI, I., 2004, "La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos", en Relaciones Internacionales, La Plata, Año 12, Nº 24.
- LUZZANI, T. & BARON, A., 2002, "Recetas del Siglo XIX para la crisis argentina", en Suplemento de Clarín Zona de la política, la sociedad y las ideas, Buenos Aires, 2 de junio.
- MAYORAL, C., 2004, "La Argentina y el Consejo de Seguridad de la ONU", en La Nación, Buenos Aires, 19 de julio.
- MACHINEA, J. L., 2010 "Impacto en la Argentina del (des)acuerdo del G 20", en Perfil, Buenos Aires, 14 de noviembre.
- MILLER, C., 2000, Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- MIRANDA, R., 2003, Política exterior argentina: idas y venidas entre 1999 y 2003, Rosario, Ediciones PIA.
- MIRANDA R., 2005, "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad", en Invenio, Rosario, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano.
- MORALES SOLA, J., 2003, "Respaldo implícito argentino a la ofensiva. Ante un pedido de Estados Unidos", en La Nación, Buenos Aires, 6 de febrero.
- MORALES SOLA, J., 2005 "Una decisión que aísla al país", en La Nación, Buenos Aires, 18 de agosto.
- NEMIÑA, Pablo. [2009] "El nuevo viejo FMI", en Cash. Suplemento de Economía de Pagina/12, Buenos Aires, 20 de septiembre.
- PEREZ LLANA, C., 2010, "Romper con el aislamiento", en BOTANA, N., Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza, Buenos Aires, Taurus.
- PUIG, J. C., 1983, Malvinas y el régimen internacional, Buenos Aires, Depalma.
- PUIG, J. C., 1984, América Latina: políticas exteriores comparadas, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RAPPOPORT, M., 2006, Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003), Buenos Aires, Ariel.
- RAPPOPORT, M., 2009, "Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos", en Diplomacia, Estrategia, Política, Brasília, Nº 10, Proyecto Raúl Prebisch.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G., 2002, "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro", en Desarrollo Económico - Revista De Ciencias Sociales, Buenos Aires, IDES, Vol. 42, Nº 167.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G., 2003, El lugar de Brasil en la política exterior argentina, Buenos Aires, FCE.
- SIMONOFF, A., 2005, "Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)", en Relaciones Internacionales, La Plata, Ediciones IRI, Año 14, Nº 28.
- SIMONOFF, A., 2010a, La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- SIMONOFF, A., 2010b, "Brevísimo racconto sobre la construcción de la política exterior argentina como campo disciplinar", en Entrevista. Revista de debates, Villa Mercedes, Año 1, Nº 1.

- SIMONOFF, A. & Otros, 2003, “Política Exterior del Gobierno de Duhalde (diciembre 2002 - febrero 2003)”, en Boletín de información del IRI, La Plata, Nº 29.
- SIMONOFF, A. & Otros, 2008, “Décimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno de argentino (marzo 2008 - septiembre 2008)”, en Relaciones Internacionales –Sección Digital-, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, Año 17, Nº 35.
- TAIANA, J., 2009a, “Golpe de Estado en Honduras: Taiana Viaja esta noche a Washington para participar de la reunión urgente de la OEA”, Información para la Prensa Nº 185/09.
- TAIANA, J., 2009b, “Hizo un balance de la gira presidencial”, Información para la Prensa Nº 268/09.
- TIMERMAN, H., 2011, El primero en pedir la reelección de la Cristina fue el pueblo Argentino, en Tiempo Argentino, Buenos Aires, 6 de noviembre.
- TOKATLIAN, J.G., 2009, Es hora de retirar las tropas de Haití, en Clarín, Buenos Aires, 26 de mayo.
- TORRES, J., TORRES, M. A. & TORRES, M. C., 2010, La política exterior argentina en los tiempos del default, Buenos Aires, Dunken.

Recursos de Internet

- Anuarios del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), véase: www.sipri.org
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, véase: www.mrecic.gov.ar

> Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011)

María del Pilar Bueno



Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011)

María del Pilar Bueno*

Resumen: El cambio climático es un tema prioritario en la agenda internacional, incluso en menoscabo de otros tópicos de la misma naturaleza. De hecho, no puede negarse que posiblemente sea el único tema ambiental que ha logrado preeminencia en la escena política mundial. La Argentina ha mostrado una diplomacia climática errática desde la década del noventa hasta nuestros días. Esta característica ha estado ligada a la incapacidad para hallar un consenso doméstico respecto a la preeminencia del tópico, así como también en virtud de los roces interburocráticos entre las agencias abocadas a la temática. Esta política errática se enmarca en la lógica pendulante de la Política Exterior Argentina. Los desafíos se han incrementado a nivel global, regional y nacional, generando que la Argentina deba asumir una postura que se ha visto reticente a adoptar.

Palabras Claves: Cambio Climático - Política Exterior Argentina - Política Doméstica - Roces Interburocráticos

Introducción

El cambio climático es un tema prioritario en la agenda internacional, incluso en menoscabo de otros tópicos de la misma naturaleza. De hecho, no puede negarse que posiblemente sea el único tema ambiental que ha logrado preeminencia en la escena política mundial.

Tal dimensión fue alcanzada como producto de factores tales como: el incremento del flujo de información proveniente de investigaciones científicas; el involucramiento de la sociedad civil nucleada en organizaciones no gubernamentales; la inequidad en la distribución de los efectos del cambio climático en contraste con los principales generadores de gases de efecto invernadero (GEIs), el incremento de los fenómenos extremos; su reconocimiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2007, y la creciente convulsión de la gobernanza climática global.

Fue a fines de la década del ochenta que la cuestión climática ingresó a la agenda internacional, aunque sus denominaciones y alcances han ido variando notablemente, fundamentalmente desde la década del noventa. La Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC)(1), las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC), las Partes del Protocolo de Kyoto y otros organismos internacionales, han desempeñado un rol esencial para que este tópico sea efectivamente inserto en las agendas políticas de los Estados que componen el concierto internacional.

*- Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Sistemas Ambientales Humanos (CEI, UNR) y Doctora en Relaciones Internacionales (FCPyRRII, UNR). Becaria postdoctoral de CONICET. Profesora de la asignatura Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Ciencia Política y la Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNR. Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina (UNR-UNESP) y del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP).

1- La principal misión del IPCC es analizar la información que recaba de la literatura científica disponible, comprendiendo los efectos del cambio del clima sobre las actividades humanas y las herramientas de adaptación en distintas sociedades. Desde su conformación, ha significado el espacio para el debate continuo sobre la cuestión, y sus informes anuales han mostrado el desarrollo del conocimiento científico en torno al tópico. Para ampliar ver: <http://www.ipcc.ch>

Los cuatro informes de evaluación del IPCC, han sido esenciales en las negociaciones climáticas desde 1990. El primero de ellos, presentado en 1990, fue el puntapié inicial para la redacción de la CMNUCC en 1992, así como mostró abiertamente el debate acerca de la existencia o no de un cambio climático y la vinculación entre éste y las acciones antropomórficas. Asimismo, los informes de 1995, 2001 y 2007, establecieron la base para el debate en el marco de las Conferencias de las Partes (COP).

La búsqueda de reducciones de GEIs en términos absolutos, continúa siendo una de las aristas más incisivas del debate pasado y actual. Esto concibe una puja respecto a cuánto y quiénes deben dejar de emitir. El Protocolo de Kyoto, firmado en 1997, supuso una respuesta estableciendo que sólo los países industrializados debían reducir, y comprometiéndolos en un 5,2%. No obstante, el IPCC a ha reconocido que esta reducción es insuficiente.

En este sentido, es claro que son los países con menor nivel de desarrollo los más vulnerables a los efectos del cambio climático, a pesar de ser aquellos que han contribuido en menor medida a su propagación. Con lo cual, es manifiesto que el compromiso de Kyoto es valorable pero insuficiente.

En cuanto al problema de cómo distribuir y regular los “derechos a emitir”, si bien algunos países comenzaron proyectos específicos de reducción de emisiones, que han llevado a Estados como Alemania a poder acercarse a su meta de reducción planteada en Kyoto, no se trata de acciones generalizadas. El desafío que implican las economías emergentes cuya demanda de energía se incrementa rápidamente y no así su compromiso con integrar la lista de Estados que deben reducir las emisiones, permanece sin solución.

Como resultado, la gobernanza climática global se ha vuelto una cuestión compleja que atiende a los cambios estructurales que se están produciendo en el sistema internacional como por ejemplo, en el interjuego que se da entre estados industrializados, potencias emergentes y países menos adelantados. La dificultad radica en que en la actualidad, la nómina de los estados que generan mayores emisiones de GEIs no se halla cerrada a la exclusiva participación de los países más desarrollados, sino que comparten junto con éstos, potencias emergentes tales como India, Brasil, Sudáfrica, Corea del Sur y China (2), entre otros.

Asimismo, resulta imperioso reconocer que la cumbre celebrada en Copenhague en 2009, abrió una nueva puerta en lo referente a los estados emergentes, puesto que implicó un cambio en la renuncia tradicional a comprometerse a disminuir sus emisiones. Los integrantes del denominado Basic Group, conformado por: China, Brasil, India y Sudáfrica, se comprometieron voluntariamente a reducir sus emisiones hasta 2020. Este cambio es sólo una muestra de las modificaciones experimentadas en las diplomacias climáticas de los estados emergentes y que impacta directamente sobre países como Argentina, atenta en este caso al liderazgo climático brasileño.

Es de nuestro interés analizar las características de la diplomacia climática argentina, así como los desafíos que se le plantean en el futuro cercano como producto de los cambios que se están sucediendo en el sistema internacional, en las posturas de los principales negociadores y grupos. Los datos hasta aquí aportados, representan una introducción al tema central que nos compete, el análisis

2- Reconocemos que el caso chino presenta características diferenciales, puesto que su reticencia a ser reconocido como Estado desarrollado ha bloqueado cualquier esfuerzo para que asuma compromisos obligatorios de reducción, a pesar de constituirse en uno de los principales emisores de GEIs del planeta.

de la política exterior argentina en materia climática, su vinculación con las políticas domésticas y el nexo natural que se da con la política de Brasil en éste tópico.

En consecuencia, este capítulo se divide en tres apartados: en primer lugar se hace referencia a algunas de las posiciones más tradicionales y los cambios que se han venido sucediendo en las mismas, luego se profundiza la cuestión de la diplomacia climática argentina poniendo especial interés en los aspectos tanto externos como internos, y finalmente se trabaja en torno a los desafíos que el país debe asumir en lo referente a los cambios que se están produciendo en el escenario internacional y regional entorno al tópico.

La lógica climática global

La lista de los Estados que generan mayores emisiones de GEIs a nivel global, no se encuentra únicamente conformada por países industrializados. El hecho de que las denominadas potencias emergentes compongan la nómina de los diez estados más emisores, determina importantes cambios en la arquitectura del orden climático global.

El caso chino era quizás el más notorio al momento de la firma del Protocolo de Kyoto, y de hecho su reticencia a asumir compromisos obligatorios de reducción, se convirtió en uno de los principales argumentos de países que, como Estados Unidos, combatieron el documento desde sus comienzos.

El hecho de que China sea uno de los principales emisores de GEIs y que sin embargo, no integre el Anexo I del Protocolo por ser considerado un país en desarrollo, puede leerse desde distintas perspectivas. Por un lado, desde una lectura del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que estaría denotando el “derecho” de los países menos industrializados a emitir, tal como lo hicieron las potencias hasta aquí. Por otro lado, como un escape por parte de China que, junto con el Basic Group, intentan no romper con el consenso histórico en la posición del Grupo de los 77 + China, pero a la vez integran la lista de los mayores contaminadores.

Tal como asume Eduardo Viola, China, Estados Unidos, Europa e India, son quizás los principales negociadores climáticos de los últimos años, puesto que se constituyen en los mayores emisores. Además, el mismo autor establece que otros países como: Rusia, Brasil, Japón e Indonesia formarían un segundo grupo de relevancia en las negociaciones previas y posteriores a Copenhague (Viola, 2009). En tal sentido, afirmamos que estamos presenciando un importante cambio en las negociaciones climáticas globales, que sin dudas derivará en un ascenso y descenso de liderazgos. Una prueba en tal sentido es que el presidente Barack Obama negoció el Acuerdo de Copenhague con el Basic Group, casi a espaldas de la Unión Europea. Esto no significa que éste último haya perdido su peso tradicional en las negociaciones climáticas, en las cuales se asume como protagonista, sino que las potencias emergentes son un grupo difuso que ha abierto una brecha en las posiciones tradicionales encasilladas en dos únicas posturas: los países industrializados por un lado, y los países en desarrollo por otro. De hecho, México, Argentina e Indonesia, realizaron sus propias negociaciones –infructuosas– para tratar de unirse al denominado Basic Group que cada vez tiene más preponderancia en las negociaciones.

Ahora bien, nos preguntamos cómo lograron estos países sostener un compromiso voluntario de reducción –rompiendo con su propia posición tradicional– y negociar con las potencias, sin quebrar relaciones con su grupo histórico de pertenencia, el G77 + China, pero a la vez mostrar posiciones con rasgos diferenciales profundos.

El Basic anuncia en forma constante que no se trata de un grupo de decisión política, como sí lo es el G77, sino que es una plataforma para el intercambio de ideas, y que por otro lado, la silla del G77 siempre se encuentra disponible en sus reuniones. A pesar de las cuestiones discursivas, desde su conformación, el Basic Group ha mostrado posiciones que tienden a romper con las posturas tradicionalmente sostenidas por el G77 + China y que sin embargo no han implicado una mella efectiva de los vínculos.

Esto sucede, puesto que a nuestro entender, existe una cuidadosa estrategia de pertenencia y liderazgo de sus integrantes, que asumen una lógica de cooperación más que de competencia con el G77. Es decir, sostenemos que hay un esfuerzo denodado por mostrarse por dentro del grupo y no por fuera, aunque efectivamente sus posiciones se estén distanciando. Esto estaría marcando el tipo de liderazgo que sus miembros sostienen a nivel global y la reticencia que han tenido históricamente a pagar el precio de llevar adelante un rol protagónico (solitario) en la escena internacional. No obstante, y en tópicos como el cambio climático, podemos denotar como ésta postura ha comenzado a cambiar en casos como el de Brasil.

Asimismo, otro elemento que determina tal vínculo, está dado por el país que ocupa anualmente la presidencia del G77. Así como el liderazgo de Sudán fue visto como provechoso y con un carácter prominente en las negociaciones, no fue así en el caso de Yemén, que no asistió a reuniones del Basic, entre otros eventos de relevancia. Durante el año 2011, la presidencia ha recaído sobre la Argentina. Por otro lado, el G77 debió enfrentar en Copenhague, el duro revés que implicó contar con más de un borrador de Acuerdo y que de hecho dos de ellos provenían de sus propias filas, tal como había sido el caso del borrador del Basic Group y el de la Asociación de Pequeños Estados Insulares en conjunto con el Grupo Africano. Finalmente la propuesta de Obama y el Basic Group, tampoco fue acogida por la Conferencia.

Luego de Copenhague, las diferencias continuaron profundizándose en el G77 y en términos globales. La COP 16, celebrada en Cancún, México en diciembre de 2010, fue el espacio propicio para que el país anfitrión hiciera grandes esfuerzos por alcanzar un acuerdo que tuvo general acogida exceptuando a Bolivia. Entre los puntos centrales abordados en Cancún, mencionamos la búsqueda en el compromiso de reducción post Kyoto de Estados Unidos, así como de países en desarrollo tales como: Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México y Sudáfrica. Por otro lado, y como los retrocesos fueron mayores que los avances en los últimos encuentros, los portavoces de Estados Unidos y de la Unión Europea, anunciaron que luego de la reunión celebrada en Bangkok en abril de 2011, ni siquiera pudo llegarse a un acuerdo acerca de la métrica para comparar emisiones de GEIs, lo cual implica que los valores referenciales presentados por cada Estado son incomparables (Estrada Oyuela, 2011).

Existen algunas cuestiones adicionales que nos parece significativo apuntar en torno a los cambios que se vienen produciendo en las negociaciones climáticas de los últimos años y en los protagonistas de las mismas. Al referirse a las potencias emergentes, tal como mencionamos, hacemos alusión a

un grupo difuso que en materia climática presentan perfiles emisores diferenciales. Lo propio sucede con los países más industrializados.

Algunos Estados presentan un perfil industrialista que genera aumentos constantes de sus emisiones, fundado en el desarrollo, tales como China, con un incremento del 5% de emisiones anuales. India, por su parte, fundamenta su posición en contra de asumir compromisos obligatorios, planteando que sus emisiones per cápita son del orden de la tonelada frente a un dato de Estados Unidos ubicado en las 19 toneladas. Otro caso de país con un fuerte perfil industrialista es Japón, el cual exhibe 6 toneladas de emisiones per cápita y un aumento del 3% anual.

Indonesia puede ser identificada como una potencia emergente con emisiones que se centran fundamentalmente en la deforestación de bosques tropicales con un consiguiente incremento anual del 15%, mientras que Brasil exhibe una de las matrices energéticas en las cuales participan energías consideradas alternativas, donde el 80% de sus emisiones se refieren a la deforestación o lo que, en el lenguaje del IPCC, se denomina el uso no sostenible de las tierras y de la silvicultura.

La Unión Europea, como principal sostenedor de Kyoto hasta nuestros días y negociador esencial en materia climática, muestra una variedad compleja de países y posiciones. Coexisten en su interior, casos como el alemán con una búsqueda y financiamiento sistemático para la disminución de emisiones, así como el logro de la meta de Kyoto, frente a Estados como Polonia, República Checa y Rumania, que presentan matrices energéticas centradas en el carbono. En éste último caso, se oponen a subsidiar a países como China para que reduzcan sus propias emisiones. Este último aspecto resulta relevante si se tiene en cuenta que el argumento acerca de la necesidad de financiamiento para reducir emisiones y modificar las matrices energéticas, es un punto nodal de la posición del G77 + China.

Estados Unidos, tradicional detractor de Kyoto, sigue promoviendo la firma de un nuevo acuerdo donde estén incluidos los países en desarrollo, fundamentalmente China e India. En este caso, las tensiones domésticas en torno a la política climática son esenciales, puesto que incluso valorando la voluntad política de Barack Obama de aprobar en el Congreso una nueva ley energética (American Clean Energy and Security Act), la misma fue insuficiente frente a las disputas abiertas en el Senado entre los legisladores y los principales lobbistas de las empresas y organizaciones que defienden los intereses hidrocarburíferos norteamericanos.

Algunas encuestas realizadas en Estados Unidos y Europa son reveladoras en tal sentido. Mientras el 69% de los europeos se autoproclama dispuesto a realizar sacrificios o concesiones económicas para reducir los efectos del cambio climático, sólo el 43% de los norteamericanos realizan la misma afirmación (Marshall Fund of The United States, 2009). Asimismo, mientras los europeos colocan al cambio climático como uno de los problemas más relevantes de la agenda global (incluso por sobre el terrorismo y la crisis económica), los norteamericanos asumen que el cambio climático se encuentra luego de la salud, la educación, la seguridad social, el déficit presupuestario y la inmigración ilegal (European Commission, 2009; Pew Research Center, 2007).

En el caso argentino, existe una encuesta realizada por la consultora Poliarquía en el año 2005, realizada a pedido de la Fundación Vida Silvestre Argentina. De la misma se obtiene que 7,5% de los encuestados consideran al cambio climático como el primer tema ambiental que los preocupa en su

zona, y 8,8% lo colocaron en segundo lugar. Por ende, el 46,8% asumió que los gobiernos provinciales tenían la mayor responsabilidad, siguiendo por el gobierno nacional con un 26,9%.

Es importante reconocer, que los porcentajes varían por provincia, puesto que en Buenos Aires sólo el 4,6% de los encuestados consideraron al cambio climático como el principal problema ambiental. Este es el valor más bajo registrado en la encuesta, mientras que las provincias en las cuales se le asigna más relevancia son: Santa Cruz 25,7%; Tierra del Fuego 22,3%; San Juan 21,1%; Catamarca 19,4%; Jujuy 17% y Mendoza 16,5%.

Otra encuesta de opinión fue realizada por la consultora Ipsos Mora y Araujo en el año 2006. Los resultados arrojaron que sólo el 1% consideró al cambio climático como uno de los principales problemas ambientales.

La alusión a estas encuestas forma parte de comprender que las cuestiones ambientales en general, y el cambio climático en particular, pueden ser analizados desde el punto de vista de la generación de políticas públicas, como políticas emprendidas a partir de un impulso forjado desde abajo o desde arriba (Bueno, 2010b).

La legitimidad de las políticas delineadas a partir de la apertura de los procesos decisionales, si bien presenta riesgos en torno al contenido de las mismas y al tiempo de la ejecución, colisiona con la relativa “facilidad y rapidez” en el compromiso de tipo verticalista y con menor participación ciudadana de una decisión por ejemplo, presidencial. Es por eso que aludimos a tales encuestas, puesto que si bien el cambio climático se ha reconocido como un tópico esencial en la agenda internacional, aquí es donde encontramos diferencias entre las agendas públicas y las agendas políticas (3) .

En este sentido, es esencial hacer referencia a la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. En abril de 2010, más de 30 mil personas se reunieron en la ciudad boliviana de Cochabamba y redactaron el Acuerdo de Cochabamba. Se trata de un documento que pretende establecer una propuesta climática frente a las ofrecidas en las negociaciones de las COP. Las casi trescientas organizaciones de distintas partes del mundo que adhirieron al acuerdo establecen la necesidad de escuchar la voz de la sociedad civil global en las negociaciones climáticas. Si bien este proceso tiene una vinculación directa con el rechazo de la comunidad internacional al proyecto boliviano y la negativa de Bolivia a firmar los documentos de Cancún, el movimiento ha adquirido una dinámica propia.

Los firmantes del acuerdo establecieron la necesidad de que la CMNUCC reconozca el Acuerdo de Cochabamba y sus conclusiones, entre las que constaban: reducir el 50% de las emisiones internas de GEIs por parte de los países desarrollados para el periodo 2013-2017, sin depender de los mecanismos de mercado; estabilizar las concentraciones de GEIs a 300 ppm; que los países desarrollados paguen su deuda climática hacia los países en desarrollo; el suministro de recursos financieros equi-

3- La agenda es un concepto que ha sido crecientemente discutido por los académicos con algunos puntos de desencuentro respecto a lo que efectivamente significa. Uno de los debates está dado por la diferencia entre la agenda pública y la agenda política, fundamentalmente anclado en las discusiones desde la Ciencia Política. En función del objeto de estudio, no precisamos profundizar en este sentido, simplemente afirmamos que comprendemos a la agenda política como un espacio creado o construido por un conjunto de actores en función de sus propios intereses y percepciones acerca de las prioridades que se dan en el país, así como respecto a sus roles y objetivos dentro de la estructura burocrática. El contenido de la misma está dado por temas o asuntos que son considerados relevantes en función de este doble interés, el propio y el colectivo. Con lo cual, se diferencia el concepto de agenda política del de agenda pública, en éste último caso referido a los tópicos presentes en el imaginario colectivo.

valente al 6% del PIB de los países desarrollados para ayudar a enfrentar la crisis del cambio climático; la creación de un mecanismo para la gestión integral y la conservación de los bosques que, a diferencia de REDD-plus, respete la soberanía de los estados, garantice los derechos y participación de los pueblos indígenas y comunidades dependientes de los bosques, y no esté basado en el régimen del mercado de carbono; el reconocimiento y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas; la protección y el reconocimiento de los derechos y necesidades de los migrantes forzados por causas climáticas; la conformación de un Tribunal Internacional de Justicia Ambiental y Climática; la celebración de un Referéndum Mundial sobre el Cambio Climático que permita al pueblo decidir que se hará sobre este problema.

Mencionamos algunos de los principales puntos recogidos en el Acuerdo, puesto que lo audaz de sus propuestas choca con los intereses de los estados con mayor poder de negociación climática. Además, queda claro a través del recorrido de la historia de las negociaciones en la materia, que en aquellos casos en los que se discutieron propuestas mucho menos ambiciosas, el resultado fue que los países se apartaron del proceso quitándole legitimidad.

Por otro lado, y a pesar del reconocimiento de los cambios sucedidos en el sistema internacional que llevan a abordar la importancia de la percepción ciudadana acerca de los tópicos y su participación en los procesos decisionales, seguimos reconociendo al Estado nación como principal unidad de análisis. A partir de dicha afirmación, aseveramos que las negociaciones climáticas continúan no sólo centradas en la figura decisional estatal, sino que también se encuentran fuertemente signadas por los líderes que cada Estado reviste al momento de las mismas y su propio estilo diplomático (Lasagna, 1996). En tal sentido, el caso de Estados Unidos es uno de los ejemplos más claros en las diferencias entre Bush y Obama a la hora de emprender negociaciones climáticas, más allá de que los resultados no sean tan divergentes (4).

En función de esto, afirmamos que si bien la misma Conferencia de Copenhague fue producto del Mandato de Bali de 2007, fue necesario esperar hasta la asunción de Barack Obama en 2009 para que la Comunidad Internacional desentrañara el compromiso real de la nueva administración con el cambio climático y particularmente la revisión o no de la posición sostenida por el ex presidente George W. Bush.

El Mandato de Bali se concentró en cuatro puntos temáticos: mitigación, adaptación, cooperación tecnológica y financiamiento internacional. Estos aspectos han sido el centro del debate climático en los últimos años entre los distintos grupos negociadores, algunos de ellos son: el G77 + China; la alianza de pequeños estados insulares; el Umbrella Group (denominado por algunos como Grupo de Convergencia) conformado por Estados desarrollados no europeos; el Environmental Integrity Group integrado por países como México, Liechtenstein, Mónaco, Corea del Sur y Suiza; la Unión Europea; y otros grupos compuestos por Estados que encontrándose entre las filas de algunos de los nombrados, comparten intereses con otros países por fuera de dicho compromiso, tales como la OPEC, el Grupo Africano y los Países Menos Adelantados, entre otros.

4- El hecho de que las diferencias no sean tan pronunciadas en los resultados, se encuentra fuertemente ligado a la estructura institucional norteamericano, el rol del Congreso en las decisiones de política doméstica y externa, así como la gran actividad lobista que caracteriza a la política de los Estados Unidos.

Las negociaciones climáticas presentan una variedad de posiciones donde la tradicional división entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo se redimensiona y profundiza. La lógica de las potencias medias o emergentes ha cambiado en muchos sentidos las reglas del juego focalizadas específicamente en las posiciones de Estados Unidos y otros detractores de Kyoto, Europa como principal promotor y defensor del acuerdo y los países en desarrollo.

El abanico de posiciones e intereses que se juegan en los cambios tecnológicos necesarios para cumplir con las metas mínimas, como lograr el no incremento de la temperatura global en 2 grados, requiere un financiamiento que muchos estados no poseen y otros no están dispuestos a abocar. Por otro lado, el hecho de que los países industrializados pretendan sujetar su cumplimiento de reducción del 30% (con mediciones de 1990) para 2020 al compromiso por parte de los estados en desarrollo en un 15%, pone en duda la validez del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, cuando no su interpretación.

Llegado este punto, resulta relevante preguntarnos, cuál es el rol de la Argentina en este esquema trazado y en los grupos mencionados. Intentamos hasta aquí encuadrar la cuestión del cambio climático en la agenda global, de forma de poder analizar las dinámicas de cambio y la diplomacia climática argentina específicamente. Para ello y para finalizar este apartado, consideramos relevante hacer una breve mención a las cuestiones regionales y subregionales en su vinculación con la temática escogida.

El Gráfico 1 del World Resources Institute que aparece en el Apéndice de Gráficos, denota los 25 países que mayores emisiones de GEIs generan por región y por organización. En este sentido existen dos grandes grupos de Estados, lo que forman parte del Anexo I del Protocolo y a su vez son parte de organizaciones como OCDE y la Unión Europea, entre otros. Por otro lado, los países que no conforman el Anexo I, pero se encuentran entre los mayores emisores de su región, tales como los Estados de la OPEC, entre otros. En el caso de América Latina y el Caribe, se reconoce en el Gráfico 1 la presencia de Argentina, Brasil, y México, dejando por fuera a Venezuela, que es el Estado que sigue en la nómina de los mayores emisores de la región.

Por otro lado, Sudamérica ha sido la subregión que más ha incrementado sus emisiones en los últimos años, en comparación con el Caribe y Mesoamérica, tal como se ve en el Gráfico 2 que figura en el Apéndice. Esto normalmente se asocia a que se trata de las mayores economías de la región junto con México, que cada vez es más agrupado a Norteamérica y menos a América Latina en su visión tradicional. La recuperación de las economías centrales de la región, luego de las crisis de principios de siglo, ha significado para algunos de ellos, un incremento progresivo en las emisiones, como producto del aumento del consumo.

Brasil es quizás el caso de mayor relevancia en América Latina, primero por su gran participación en las emisiones anuales regionales, y segundo, por los cambios que viene propiciando en su diplomacia climática reciente. El advenimiento de Lula da Silva implicó, en términos generales, la eyección de Brasil como un jugador internacional relevante, y específicamente en materia climática, el paulatino logro de un espacio central en las negociaciones climáticas de la mano del Basic Group que integra. Algunos de los motivos y factores asociados con su mayor participación en materia climática están dados por: el rol de la Ministro de Medio Ambiente, Marina Silva; las presiones de gobernadores con un alto poder como los de la Amazonia (Viola, 2010); la influencia de la sociedad civil y sus organiza-

ciones, y los resultados que el país ha venido cosechando como producto de la diversificación de su matriz energética —a pesar de formar parte de programas y leyes sancionadas desde la década del setenta y que las mismas hayan tenido más un fin energético estratégico que ambiental, al momento de su entrada en vigor—.

Para completar el perfil emisor de Brasil, podemos decir que se trata de uno de los cinco estados más contaminadores del planeta y que, sin embargo, tanto sus emisiones per cápita, como el incremento anual de sus emisiones totales, son bajos. Esto se explica porque más de la mitad de sus emisiones son causadas por el uso de la tierra.

Algunas de las medidas que caracterizaron la gestión de Lula en la materia fueron: el Plan de Acción para Prevenir y Controlar la Deforestación en la Amazonia de 2004; el Plan Amazonia Sustentable y el Fondo Amazonia de 2006; el Plan Nacional de Cambio Climático en 2008; la ley nacional sobre cambio climático en 2009 —siendo el primer Estado en América Latina en generar una norma de estas características—, y el Fondo Nacional sobre Cambio Climático en 2009, con un presupuesto de 400 millones de reales anuales, entre otros.

Por su parte, la Argentina es un país en desarrollo que históricamente conformó el bloque de negociaciones del G77 + China en los debates climáticos y es el veinticincoavo emisor de gases de efecto invernadero a la atmósfera (5).

En el período 1990-2005 Argentina incrementó sus emisiones totales en un 40%, en un 20% las emisiones per cápita, y la intensidad de carbono en un 15% entre el año 2000 y 2005. Además, el perfil emisor argentino estuvo dado, fundamentalmente, por la participación de dos sectores: el energético en un 45% en 2005, y el agrícola en un 40% en el mismo año. Por otro lado, se estima que las emisiones en 2030 serán 105,95% superiores a las de 2005, lo que marca un crecimiento anual del 3%, y 184,16% mayores que en 1990 (Franchini, 2011).

Todo indica que Argentina experimenta una clara y creciente carbonización de su matriz, lo cual atenta contra cualquier postura discursiva o compromiso efectivo de disminución de sus emisiones, aún como compromiso voluntario. Sin embargo, esta postura se ha dejado de lado desde el noventa, tal como se señala en el apartado que sigue.

A partir de estos datos, nos interesa analizar la diplomacia climática argentina y las modificaciones que ésta ha experimentado en los tiempos recientes como producto de algunos simbronazos tanto del orden doméstico como externo. En tal sentido, hacemos una breve mención a los integrantes de las estructuras decisorias, los compromisos internacionalmente asumidos vinculados al tópico y las leyes que fueron desarrolladas como una forma de dar respuestas internas a un tópico que arribó a la agenda nacional ambiental principalmente como resultado de las presiones e intereses foráneos (Estrada Oyuela, 2007).

La diplomacia climática argentina reciente y algunos antecedentes

La cuestión climática alcanzó un espacio, aunque marginal, en la agenda política argentina hacia la década del noventa, fundamentalmente como producto de la Cumbre de la Tierra y en las vísperas de su celebración. Este tópico vino de la mano de la decisión por parte del Vicecanciller embajador

Carlos Ortiz de Rozas, de nombrar al embajador Raúl Estrada Oyuela como Subdirector General de Organismos Internacionales de la Cancillería y de abocarse éste, entre otros tópicos, a las cuestiones ambientales.

Si bien existían estructuras burocráticas creadas con el fin de delinear una política ambiental doméstica, desde la asunción del tercer gobierno peronista, los cambios de funcionarios y de las estructuras que los contenían dificultó una única visión y una especialización en el tópico. Esto fundamentalmente en el plano de la política interna (Bueno, 2010a).

La diplomacia climática durante la década del noventa estuvo esencialmente en las manos de Estrada Oyuela, quien presidió las delegaciones argentinas en los foros multilaterales y en las conferencias abocadas al tópico. Además, en el marco de la negociación de la CMNUCC, fue coordinador del Cluster on institutional Provisions and Final Clauses del Intergovernmental Negotiations Committee, y luego, Director del Comité. Asimismo, en 1995 fue presidente del Grupo Especial del Mandato de Berlín, lo que implicó que se volviera uno de los principales negociadores del Protocolo de Kyoto.

Esto no sucedió sin roces con la burocracia de la Secretaría de Ambiente, tal como queda reflejado en los conflictos hechos públicos en la misma Cumbre de Río y otros episodios dados entre el embajador y la secretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray (6) .

La “diplomacia del embajador”(7) , no sólo selló la posición climática argentina durante más de una década, sino que le dio a Estrada Oyuela un prestigio internacional que es manifiesto en las actas y videos de las conferencias internacionales de alto nivel, brindándole la distinción de presidir gran parte de los encuentros y las mesas de negociación más relevantes.

Más allá de esta característica, la posición climática argentina del noventa estuvo absolutamente marcada por la lógica de la política exterior argentina en ésta época, es decir, el alineamiento con la potencia hegemónica, los Estados Unidos. Esto significó en la práctica, que la Argentina ensayara un rol de mediador entre la postura de los países desarrollados, fundamentalmente de Estados Unidos, y su reticencia a Kyoto y su grupo histórico de pertenencia, los países en desarrollo nucleados en el G77.

En este mismo tenor se encontró la elección de la ciudad de Buenos Aires como sede de la IV Conferencia sobre Cambio Climático y las posiciones esbozadas por la Argentina. Se trató de un encuentro de relevancia por cuanto se realizó por primera vez una reunión COP en un país en vías de desarrollo. El ofrecimiento de la Argentina como sede, fue realizado en el constante intento de adquirir una cierta credibilidad respecto a su compromiso ambiental, al menos frente a la opinión mundial.

6- La delegación argentina en la Cumbre de Río de 1992 estuvo encabezada por el embajador Raúl A. Estrada Oyuela, negociador principal ante las Naciones Unidas, a su vez acompañado por el entonces Subsecretario de Recursos Naturales, Humberto Rucchelli. Sin embargo, los medios de comunicación revelaron cómo la Argentina había estado representada por dos delegaciones con opiniones opuestas. El altercado se suscitó en el marco de la Cumbre, cuando Estrada presentó objeciones a la firma de la Carta de la Tierra por la necesidad de modificar ciertos términos que comprendía se prestaban a malos entendidos. En ese momento, Rucchelli desacreditó al negociador afirmando que la Argentina firmaría el documento sin objeciones. Estos hechos fueron ratificados por Alsogaray, así como por el Canciller Guido Di Tella al llegar al evento (Bueno, 2010a).

7- Nos referimos a la “diplomacia del embajador” haciendo alusión a la actividad emprendida en los foros internacionales por Estrada Oyuela, quien determinó las posiciones argentinas en la materia y un rol protagónico por parte del país a través de una figura fuerte como la del funcionario en las mesas de negociación. Además y fundamentalmente, porque exceptuando momentos en los cuales fue contrariado por Alsogaray o el mismo Di Tella, tuvo el monopolio de la diplomacia climática argentina.

En el marco de esta conferencia, el país anfitrión mostró una propuesta sorprendente, puesto que Alsogaray intentó introducir dentro de la agenda, la discusión informal sobre el régimen de compromisos voluntarios por parte de los países en vías de desarrollo (Bueno, 2010a). La propuesta fue duramente rechazada por el G-77, encabezado por China e Indonesia, quienes explicaron que sus economías no estaban en condiciones de invertir en tecnologías limpias. De este modo, Argentina fue el primer país en establecer una postura de estas características, rompiendo con la visión del G77 respecto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esto contrastó incluso con la posición de Brasil que fue conservadora en palabras de Franchini (2011), en el marco de la negociación de Kyoto.

Asimismo, el Protocolo de Kyoto ya había sido abierto a la ratificación y sin embargo, la Argentina como anfitriona no la exhibió, puesto que aun no contaba con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Además de lo dicho, es posible agregar que las posturas argentinas esbozadas en la tercera y cuarta conferencias, se vieron finalmente plasmadas en Bonn, en ocasión de la quinta COP. Allí, Alsogaray asumió el compromiso voluntario de reducir las emisiones de GEIs, lo cual redundó en esperados cuestionamientos por parte de los países en desarrollo, así como de entidades económicas internacionales. El compromiso fue aún más ambicioso, ya que involucró números precisos por parte de la delegación argentina, anunciando reducciones entre el 2 y el 10 % para el período 2008-2012 (8). Esta posición apuntaló las ya presumidas visiones de los asistentes respecto al alineamiento automático argentino con Estados Unidos, lo cual se vio profundizado por la reticencia de dicho país, no sólo para suscribir el Protocolo, sino en el otorgamiento de fechas precisas para comenzar las reducciones, mucho más teniendo en cuenta que se trataba del responsable del 25% de las emisiones totales a la atmósfera (Bueno, 2010a).

Esta postura de liderazgo relativo que sostuvo la Argentina en los foros climáticos globales de la mano del embajador Estrada Oyuela, comenzó a ceder a partir del cambio de gobierno que se produjo hacia fines del siglo XX con la consiguiente administración de la Alianza de la UCR y el Frepaso encabezada por Fernando de la Rúa. A partir de allí, la posición argentina comenzó a difumarse entre los países en desarrollo, dejando de distinguirse por un rol de liderazgo y por ende, perdiendo protagonismo. Asumimos con Franchini (2011), que la distancia entre la política externa y doméstica climática se abrevió en el nuevo siglo puesto que el perfil en los foros multilaterales fue más modesto en términos comparativos con los noventa.

Esto se evidenció en la participación argentina en reuniones tales como la COP 6, celebrada en La Haya. Si bien, el encuentro fue considerado un fracaso ya que se trabaron las negociaciones al punto de requerir la decisión de cortar el desarrollo del evento y planear una nueva reunión en Bonn para intentar reencauzar el debate (Peiretti, 2000), la Argentina mostró una ausencia de posiciones claras. Los desacuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos fueron cada vez más profundos, cuestión que se ahondó meses después cuando el segundo quitó la firma del Protocolo con el advenimiento de la gestión de George W. Bush. Asimismo, las diferentes opiniones en torno a los sumideros de carbono y los mecanismos de flexibilización generaron gran parte de las tensiones del evento.

8- "Argentina reducirá contaminantes", en Clarín, 4 de noviembre de 1999.

Luego de diversos vaivenes, la Argentina ratificó el Protocolo de Kyoto en julio de 2001, arribando a la COP 7, celebrada en la ciudad de Marrakech, con la única ventaja de contar con este instrumento. En esta conferencia, participaron cerca de 170 países y se acordaron reglas para la implementación de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) propios del Protocolo. Es decir, el propósito de la reunión fue determinar en forma precisa, los procedimientos para operacionalizar el documento, haciendo que los Acuerdos de Bonn de carácter político fueran operativos. Es así que se propuso un acuerdo que comprendía un paquete compuesto por: LULUCF (uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura, por sus siglas en inglés), mecanismos de mercado, Artículos 5, 7 y 8 del Protocolo y un aporte para la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. Se llegó a los Acuerdos de Marrakech, con la inclusión de LULUCF y un limitado traspaso a compromiso futuro de créditos de carbono a partir de los sumideros bajo el MDL. Además, se trató de una Cumbre marcada por los atentados del 11-S.

A nuestro entender, en el caso argentino, la propia lógica de roce entre la política exterior y la política doméstica y sus protagonistas, cercenó las posibilidades de construir una posición propia y duradera en torno al tópico. Los intereses individuales y las pujas interburocráticas, en conjunto con la marginalidad de la temática, fueron sólo algunas de las causas.

A partir de estos elementos, podemos afirmar que la diplomacia climática argentina del nuevo siglo y del post-default, puede dividirse en dos períodos, antes y después del año 2007. Esta separación se produce como resultado del alejamiento del embajador Estrada Oyuela de sus funciones como Representante Especial para Asuntos Ambientales de la Cancillería. Este rol, se dio en simultáneo con la existencia de la Dirección General de Asuntos Ambientales de la Cancillería, con una división de incumbencias de tipo salomónica (Bueno, 2010a). El cambio climático fue siempre un área de la Representación Especial, es decir de Estrada Oyuela, hasta su desplazamiento del rol, como producto de los roces interburocráticos que se dieron con diversos funcionarios del gobierno de Néstor Kirchner, especialmente en aquellos centrados en el caso Pasteras (Bueno, 2010b).

A partir de 2007, el grupo de trabajo de Estrada Oyuela fue disuelto y por ende, la pericia de la Cancillería en la temática no se disipó pero sí perdió su cabeza y fue a concentrarse a la Dirección General que hasta allí se ocupaba del resto de los temas que no fueran cambio climático, ozono y relaciones bilaterales vinculadas a la materia. El resultado de esta decisión fue el mayor involucramiento y de hecho casi la coptación del tópico a manos de la Secretaría de Ambiente a nivel nacional, con la consiguiente pérdida de protagonismo por parte de la Cancillería que había llevado el tópico hasta allí.

El cambio de comando en torno a la temática tuvo consecuencias importantes en algunas posturas tradicionales argentinas, así como una cierta continuidad en la intrascendencia del tópico a nivel nacional y la relativa irrelevancia en los foros internacionales. Algunos de los temas en los cuales se pueden ver transformaciones en las posturas que la Argentina sostenía hasta 2007 son MDL y Mercado de Carbono, es decir los mecanismos de flexibilización de Kyoto (Franchini, 2011).

De esta forma, la Argentina llegó a la reunión de Bali con los siguientes tópicos en su propia agenda climática: reforzar el régimen multilateral de cambio climático, mayores compromisos de reducción por parte de los países desarrollados, enfatizar el rol del mercado en la captación de capital y tecnología, favorecer REDD (reducción de emisiones por deforestación) con la asistencia de los países industrializados, operacionalizar fondos de adaptación, e incrementar la cooperación multilateral en materia de emisiones agrícolas, entre otras.

Por otra parte, la reacción frente al Mandato de Bali estuvo dada por su anuncio respecto a estar “comprometida a contribuir con todo lo que esté a su alcance para mitigar el cambio climático. Esta contribución necesariamente depende de equilibrar la balanza entre nuestra responsabilidad para con nuestros ciudadanos –asegurando que tengan acceso a un estándar mínimo de seguridad, de derechos humanos y de beneficios sociales, como ser alimentos, salud, educación, habitación y la oportunidad para el autodesarrollo– y los medios disponibles para implementar las actividades de mitigación.”

Esto significa que el debate para la Argentina, en términos genéricos de visión del cambio climático, sigue dado por la tensión entre disminuir el nivel de emisiones por parte de los países en desarrollo, pero que esto no implique sacrificar las oportunidades y capacidades de desarrollo. Para que esto sea posible, son los países desarrollados quienes, además de reducir sus emisiones en forma obligatoria; deben financiar el proceso de mitigación y adaptación de los menos aventajados, así como generar mecanismos efectivos de transferencia tecnológica.

En consecuencia, algunas de las cuestiones que apuntó la Argentina en sus comunicaciones desde la Secretaría de Ambiente a partir de 2007 y fundamentalmente frente a Copenhague fueron: sostener el esquema de cuatro partes compuesto por la mitigación, adaptación, financiamiento y transferencia tecnológica y REDD; afirmar que son los países industrializados quienes deben sostener un liderazgo climático a partir de sus reducciones obligatorias y el financiamiento de actividades en los países en desarrollo; el apoyo del principio de contracción y convergencia en materia de mitigación (9); sostener una postura cautelosa hacia la cuestión de la mitigación agrícola, valorando que en América Latina la actividad significa un 10% del PBI regional; apoyar la posición del G77 + China respecto a la creación de una estructura institucional bajo la CMNUCC sobre fortalecimiento del desarrollo y transferencia tecnológica; apoyar la conformación de planes nacionales de adaptación que sean financiados con fondos de estados industrializados; y apoyar las iniciativas de derechos humanos del cambio climático como parte de la política que construye la Argentina de proyección internacional en lo respectivo a los derechos humanos en general.

Estas posturas denotan claridad entorno a algunos de los puntos del debate climático actual, pero ciertas impresiones o ausencia de profundidad y posiciones novedosas o propuestas propias. Nos referimos por ejemplo, a que la Argentina ha sostenido que es importante darle lugar a mecanismos de mercado como puede ser el Mercado del Carbono, pero que es necesario corregir las distorsiones de mercado que su puesta en práctica ha significado. Esta crítica, no ha conllevado una actitud pro-activa en el sentido de generar alternativas, sino que la Argentina ha permanecido en la visión crítica (10) . Tal vez, el hecho de plantear que son los estados industrializados quienes deben sostener un liderazgo climático, puesto que son los mayores contaminadores, sea el principal detonante de tal posición.

Algunas de las acciones que la Argentina ha desarrollado en el plano doméstico durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández que se encuentran vinculadas con el cambio climático son: la ley para el fomento del uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica (26190/06); la ley de biocombustibles (26093/06); la ley de hidrógeno (26123/07), la

9- Que implica financiamiento, transferencia tecnológica, fortalecimiento de las capacidades institucionales y compensación por las pérdidas de oportunidades de desarrollo de los países en desarrollo.

10- Franchini (2011) sostiene que antes de 2007 la Argentina sostenía los mecanismos de mercado y que a partir de esa fecha los critica y ve como limitados.

ley de presupuestos mínimos sobre bosques nativos (26331/07), la ley de inversiones para bosques cultivados (26432/08), la ley para la prohibición de la venta de lámparas incandescentes (26473/08), el decreto 140/07 que crea el Programa de uso racional de la energía; la resolución 762/09 que crea el Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas; la conformación de una Estrategia Nacional en Cambio Climático y la consiguiente conformación de un Comité Gubernamental de Cambio Climático; y la realización de la II y III Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático que en éste último caso intenta ser un proceso de construcción con la participación de distintos actores sociales.

A este último respecto, es importante destacar que si bien en este momento se está desarrollando un proceso amplio de construcción social de la tercera comunicación nacional sobre cambio climático, la Argentina sostiene en los foros internacionales la postura de compromisos “top down” al igual que ha sostenido, por ejemplo, la Unión Europea. Tal como asumen Nigel Purvis y Andrew Stevenson, en un enfoque “top down”, los compromisos nacionales se derivan de un objetivo colectivo predefinido y por ende, el logro de ese resultado se prioriza sobre otros intereses nacionales. En cambio, un enfoque “bottom up”, implica un cálculo nación por nación donde se evalúe el progreso posible teniendo en cuenta la disposición del público a pagar por la protección del clima en relación con otros objetivos nacionales. Mientras el primer enfoque favorece la seguridad del ambiente, el segundo genera previsibilidad económica. Asimismo, el primero presenta –para algunos especialistas–, un análisis más científico, aunque corre el riesgo de caer en la inviabilidad política. El segundo enfoque es políticamente más viable pero se corre el riesgo de ser científicamente inadecuado. Si bien existen opiniones en contrario respecto de qué método es mejor, esto no se encuentra vinculado directamente con la mayor o menor importancia asignada al tópico (Purvis, Stevenson, 2010).

Con lo cual, y si bien la cuestión climática se ha instalado efectivamente en la agenda nacional y cuenta con cada vez mayores funcionarios y entidades de la sociedad civil que estudian, analizan y se interesan por el tópico, en la práctica la Argentina perdió su rol internacional—aunque sin duda puede ser cuestionado en cuanto a sus fundamentos—, y se sumó a la gran masa de estados que votan en los foros y opinan con escasa o nula iniciativa. En función de lo dicho, procedemos a plantear algunos de los desafíos que la posición argentina deberá enfrentar en los próximos foros internacionales referidos al tópico.

A modo de cierre: desafíos que la Argentina debe enfrentar

Uno de los primeros desafíos domésticos con impacto internacional que la Argentina debe enfrentar, se encuentra vinculado a su matriz energética y a su perfil emisor. Las emisiones de GEIs desde la debacle de 2001-2002 se han visto incrementadas en más del 20%, con una sustitución efectiva por fuentes renovables del 8% (Fundación Bariloche, 2008). Con lo cual, presenciamos una carbonización de la matriz y un muy bajo impacto de las leyes y programas abocados a sustituir fuentes no renovables.

Por otro lado, en el mes de junio de 2011 se celebró un nuevo encuentro en la ciudad de Bonn que apelaba a lograr en la reunión de diciembre de Durban, el acuerdo que en Copenhague efectivamente no se obtuvo. Tal como afirma Estrada Oyuela, “Esta situación, sin duda es funcional a los intereses de los Estados Unidos que no consigue definir internamente su política ambiental, favorece a Canadá que anunció que seguirá lo que se disponga en Washington, reduce la presión internacional sobre Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México y Sudáfrica, resulta grata para Rusia que emite

poco más de dos tercios del volumen de gases que se le asignaron, da tiempo a Japón que atraviesa la difícil situación conocida, y crea alguna incertidumbre dentro de la Unión Europea donde progresivamente aumentan las preguntas sobre si ha sido una decisión sabia asumir compromisos de mitigación no condicionados” (Estrada Oyuela, 2011).

Uno de los temas debatidos en Bonn, fue si la adaptación a medidas de respuesta –que compensaría a los países por abandonar los combustibles fósiles– debería o no ser incluida en las discusiones de adaptación al cambio climático. Si bien finalmente no fue incluida, conllevó la división del mundo en desarrollo. Asimismo, algunos avances fueron la construcción del Marco de Adaptación, el Centro y la Red de Tecnología Climática y el Fondo Verde. Sin embargo, los temas más importantes, como que sucederá a partir de 2012 o en el post-Kyoto, siguen sin resolución.

Varios países plantearon que no avanzarían en un segundo período de compromisos. En ese camino se manifestaron Canadá, Japón y Rusia, así como Estados Unidos que ya se encontraba por fuera del Protocolo. Frente a las opciones de prolongar Kyoto o generar un nuevo acuerdo global, la segunda opción también plantea desacuerdos, puesto que la propuesta de los países desarrollados de generar un nuevo acuerdo global que incluya a todos los mayores emisores, implicaría una nueva interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Por su parte, algunas Partes del Anexo I declaran que un nuevo acuerdo sin China, así como sin otras potencias emisores que aún no conforman Kyoto por ser estados en desarrollo, no tendría sentido (Recio, 2011).

Hacemos especial hincapié en el desafío de Durban de este año, puesto que no sólo es un momento crucial por muchas de las razones expuestas, sino porque además, es la Argentina quien se constituye como la portavoz del G77 + China en las negociaciones a partir de su presidencia del Grupo. En este sentido, el principal obstáculo lo constituyen los disensos internos dados por las posiciones del Basic Group, la Alianza de Pequeños Países Insulares, el Grupo Africano y la OPEC, que han venido mostrando posturas cada vez más distantes en torno a temas esenciales como la cuestión del financiamiento en las medidas de mitigación y adaptación.

Para Soledad Aguilar, la respuesta se encuentra en lograr una coordinación latinoamericana. Sin embargo, y tal como la misma autora reconoce, el GRULAC (Grupo de América Latina y el Caribe) se encuentra muy desmembrado, a diferencia de otras instancias regionales como la europea o la propia africana. América Latina y el Caribe presentan disensos esenciales para lograr una postura unificada en Durban. Estos disensos están dados por algunas diferencias en sus posiciones, tanto históricas como recientes: Brasil negocia con un grupo extraregional como es el Basic; los países con mayor compromiso hidrocarburífero como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, son proclives a negociar con la OPEC; México pertenece a la GRULAC pero no así al G77; los Estados caribeños formaron la Asociación de Pequeños Estados Insulares que tal como hemos mencionado presentan sus propias iniciativas; finalmente países como la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, muestran políticas pendulantes en función de los cambios de gobierno que experimentan (Aguilar, 2010).

El problema que esto conlleva para la Argentina, es que de no tener una posición clara por sí misma y de no alcanzar un consenso en el grupo que preside, pagará el costo internacional que implica la negativa al acuerdo con actores que el país requiere en otras negociaciones que responden exclusivamente a sus intereses. Nos referimos a que como el linkage sigue siendo una herramienta relevante en las relaciones internacionales, la presidencia del G77 puede implicar una gran ventaja

de llegarse a un acuerdo, pero también un gran fracaso con costos políticos en otros asuntos que la Argentina negocia a la par. A su vez, porque la presidencia del grupo en caso de ser utilizada como un instrumento de inserción internacional, podría aportar mayor presencia a la Argentina en foros tradicionales y no tradicionales. En este sentido, podría –por ejemplo– acercarse constructiva y estratégicamente al Basic Group, al contar con una silla permanente en sus reuniones durante el tiempo que dure su mandato.

Por otro lado y tal como hemos mencionado, Brasil se ha convertido en un jugador relevante en la esfera global, con el reconocimiento de los Estados desarrollados, principalmente plasmado en acuerdos y negociaciones específicas con Estados Unidos, Francia y otras potencias. A su vez, ha construido junto con otros Estados emergentes tales como India y Sudáfrica, espacios como IBSA y el denominado Grupo BRIC, junto con Rusia.

En materia de cambio climático, Brasil se está volviendo lentamente un negociador prioritario, de la mano del Basic Group, donde su propio perfil emisor es un elemento a tener en cuenta. Tal como mencionamos, la búsqueda de descarbonizar su matriz energética sustituyendo combustibles fósiles con otras fuentes tales como el bioetanol, le otorgó una ventaja significativa. Además, Brasil fue el primer país en firmar la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, como anfitrión de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro.

A pesar de ser uno de los grandes emisores de GEIs, Brasil busca denodadamente tanto en el plano doméstico como externo, mostrarse atento a moderar el efecto del cambio del clima y denotar que se trata de un asunto prioritario de su agenda. Sin embargo, a Brasil parecería no interesarle compartir su liderazgo climático con la Argentina, es por eso que junto con sus socios, no están interesados en que integre el Basic Group. Tampoco se ha mostrado cooperativo en el área en el Mercosur, donde cada vez más parecen ser las cuestiones comerciales las únicas relevantes y con perspectivas de crecimiento, aunque no sin los tradicionales roces por las barreras interpuestas por los socios principales. No obstante, y tal como revelan Bouzas y Aguilar (2010), ambos tienen algunos desafíos en común, como lo referente a la dificultad en el acceso a los subsidios y fondos destinados a reducir emisiones. Además, ambos integran el G-20 y luchan contra los subsidios agrícolas y conforman espacios subregionales como el Mercosur y la Unasur.

A nuestro entender, el liderazgo brasileño no hace más que enfatizar la ausencia de una Argentina con posturas innovadoras en el tablero de juego climático global. Tal como ha sido la política exterior argentina en sus aspectos generales, pendulante, de la misma forma se ha mostrado la política climática. El punto de quiebre radica en que si bien durante algunos años quizás pasó desapercibida tal lógica, frente a los cambios que se vienen sucediendo en el escenario internacional y regional, la Argentina debe decidir si continuará transitando el camino de la irrelevancia y el seguidismo o promoverá una transformación en la dinámica de juego, al menos subregional.

Así como la alternativa latinoamericana es una posible salida, poner de manifiesto el disenso silencioso del Basic Group, puede ser otra opción que le otorgue poder de negociación. Para que cualquier elección surta frutos, la política ambiental en general y climática en particular, deberá promover un diálogo interburocrático amplio entre el plano doméstico y externo, logrando una agenda única.

Algunas crisis ambientales recientes en la Argentina –como fue la situación por las pasteras a la vera del Río Uruguay– pusieron de manifiesto que difícilmente se obtendrá prestigio internacional cuando una política exterior no encuentre un sustento lógico en la política doméstica. En el caso argentino y desde su incorporación a la agenda nacional, ambas han recorrido andariveles profundamente diferentes (Bueno, 2010a y b). Esto aún es una característica de nuestra política ambiental y de la política climática por añadidura.

Referencias Bibliográficas

- AGUILAR, S., 2010, “Argentina presidirá el G77 en un año clave para el cambio climático”, Ambiente y Comercio, Buenos Aires. Disponible en: www.ambienteycomercio.org
- AGUILAR, S., BOUZAS, R., 2010, “Argentina and Brazil in international climate change negotiations”, Red Mercosur, Working paper N° 3. Disponible en: www.redmercosur.net
- BROWN, A., MARTÍNEZ ORTÍZ, U., ACERBI, M., CORCUERA, J. (eds.), 2005, La situación ambiental argentina 2005, Buenos Aires, Fundación Vida Silvestre Argentina.
- BUENO, M.P., 2010a, De Estocolmo a La Haya. La desarticulación de las políticas ambientales en la Argentina, Rosario, UNR editora.
- BUENO, M.P., 2010b, “Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina: La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009”, tesis de doctorado presentada ante la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- CLIMATE ANALYSIS INDICATORS TOOL, 2011, World Resources Institute, Version 8.0., Washington DC. Disponible en: www.cait.wri.org.
- CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO,. Disponible en: www.unfccc.int
- ESTRADA OYUELA, R., 2007, “La preocupación política por el ambiente y la administración”, en Aportes para el estado y la administración gubernamental, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 13, N° 24.
- ESTRADA OYUELA, R., 2011, “El cambio climático y el juego de la oca”, en Ambiente y Comercio Buenos Aires. Disponible en: www.ambienteycomercio.org.
- EUROPEAN COMMISSION, 2009, “Europeans’ attitudes towards climate change”, en Special Eurobarometer 313, Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_313_en.pdf.
- FUNDACIÓN BARILOCHE y ENDESA CEMSA, 2008, “Argentina: diagnósticos, perspectivas y lineamientos para definir estrategias posibles ante el cambio climático”, San Carlos de Bariloche. Disponible en: www.endesacemsa.com/interactivo/Interactivo%20Cemsa.html

- FRANCHINI, M., 2011, "Sem Lugar no Mundo: A Argentina na politica internacional das mudanças climáticas", Tesis de Maestría presentada en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto en Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, Brasilia.
- IPSOS-MORA Y ARAUJO, 2006, "Las actitudes hacia el consumo sustentable". Disponible en: http://www.redpycs.net/MD_upload/redpycs_net/File/Políticas_y_herramientas/informe%20cuanti%20consumo%20sustentable.pdf
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2001, "Climate Change 2001", Third Assessment Report, Ginebra. Disponible en: www.ipcc.ch.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2007, "Climate Change 2007", Fourth Assessment Report, Ginebra. Disponible en: www.ipcc.ch.
- LASAGNA, M. 1996, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en Revista Cidob d'afers internacionals, Barcelona, Fundació Cidob, Nº 32.
- MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES, 2009, "Transatlantic Trends 2009", Washington DC.
- PEIRETTI, R., 2000, "Secuestro de ilusiones", en Clarín, Buenos Aires, 23 de diciembre.
- PURVIS, N., STEVENSON, A., 2010, "Rethinking Climate Diplomacy. New ideas for transatlantic post-Copenhagen", The German Marshall Fund of the United States, Washington DC.
- RECIO, E., 2011, "Las negociaciones de Bonn y la alternativa del mini Protocolo de Kyoto", Ambiente y Comercio, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ambienteycomercio.org>
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2003, "Latin America Environment Outlook 2003". Disponible en: http://www.unep.org/geo/pdfs/GEO__lac2003English.pdf
- VAN YPERSELE, J.P. y otros, 2008, El clima visto desde el sur, Buenos Aires, Le Monde Diplomatique, Capital Intelectual.
- VIOLA, E., 2009, "O Brasil na arena internacional da mitigacao da mudanca climática. 1996-2008", CINDES, Rio de Janeiro. Disponible en: www.cindesbrasil.org
- World Resources Institute, 2005, "Top 25: GHG Emissions, population and GDP", December. Disponible en <http://www.wri.org/chart/top-25-ghg-emissions-population-and-gdp>

Informes Nacionales

- SADS, 2007, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, "Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático". Disponible en: www.ambiente.gov.ar

- SADS, 2008, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Opiniones sobre la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012. República Argentina”, septiembre. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2009, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Republic of Argentina. Submission for SBSTA”, February. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2009, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Submission para el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo GTE-ACLP. República de Argentina”, febrero. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2009, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Fortalecimiento de Capacidades para países en desarrollo bajo la Convención. República de Argentina”, febrero de 2009. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2009, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Fortalecimiento de Capacidades para Países en Desarrollo bajo el Protocolo de Kyoto. República de Argentina”, febrero. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2010, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Sistema de Indicadores de Desarrollo Sustentable de la Argentina, Quinta Edición. Disponible en: www.ambiente.gov.ar
- SADS, 2010, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, “Presentación para el Grupo de Trabajo Especial sobre Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-ACLP). República Argentina”, abril. Disponible en: www.ambiente.gov.ar

Apéndice de Gráficos

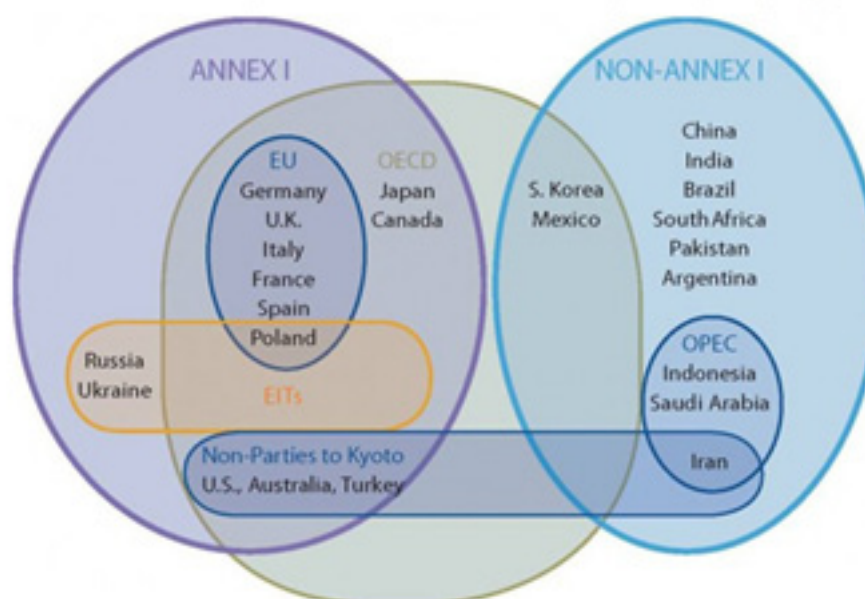
Gráfico I - Los 25 mayores emisiones de GEIs por región y organización

Fuente: World Resources Institute, “Top 25: GHG Emissions, population and GDP”, 2005.

Gráfico II - Diferencias regionales en las emisiones de CO2 - América Latina y el Caribe

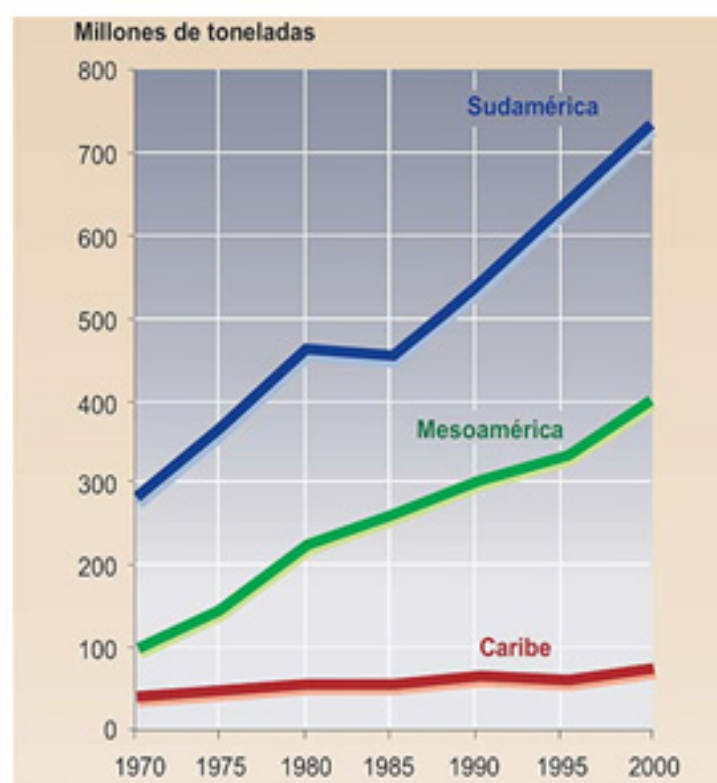
Fuente: UNEP Latin America and the Caribbean Environmental Outlook, 2003.

Gráfico I - Los 25 mayores emisiones de GEIs por región y organización



Fuente: World Resources Institute, "Top 25: GHG Emissions, population and GDP", 2005.

Grafico II - Diferencias regionales en las emisiones de CO2 - América Latina y el Caribe



Fuente: UNEP Latin America and the Caribbean Environmental Outlook, 2003.



Las controversias internacionales de la República Argentina en materia de inversión (2002-2010)

José Fernández Alonso



Las controversias internacionales de la República Argentina en materia de inversión (2002-2010)

José Fernández Alonso*

Resumen: Las demandas iniciadas por los inversores transnacionales contra la República Argentina ante las instituciones internacionales de arbitraje tras el colapso del régimen de la convertibilidad se transformaron en una de las cuestiones claves de la agenda externa del país en la primera década del siglo XXI. Tales disputas, cuyo agregado posicionó al país como el Estado con mayor número de demandas en su contra, implicaron sendos desafíos para el Estado nacional, al comprometer no sólo significativos pasivos contingentes, sino también al exigir el diseño y ejecución de estrategias y de acciones políticas, económicas y jurídicas frente a las mismas. El presente trabajo se propone analizar el curso de las demandas iniciadas por los inversores transnacionales en el sector real durante el período 2002-2010.

Palabras Claves: República Argentina – Controversias Internacionales- Inversiones – CIADI.

Introducción

El colapso de la República Argentina en 2001-2002 marcó una de las manifestaciones más vívidas de la crisis del neoliberalismo en América Latina al principiarse el siglo XXI. De ser encumbrado como el "modelo a seguir" en materia de reestructuración económica durante buena parte de la década del noventa por los organismos multilaterales de crédito, los gobiernos de los países desarrollados y la "comunidad internacional de negocios", en general, el país se precipitó en una debacle sin precedentes. La dimensión de tal colapso se exteriorizó no sólo en la declaración de cesación de pagos de deuda soberana más importante en la historia del sistema financiero internacional hasta entonces, sino también en un deterioro crónico de la calidad de vida de sus habitantes, fruto de una contracción cercana al 20% acumulada en tres agónicos años de recesión.

En el marco de esta coyuntura de crisis basal, quedaron harto afectadas las vinculaciones entre el Estado y los inversores transnacionales en el sector real, actores que habían agenciado gravitación incremental en concomitancia con su participación en el proceso de reforma estructural (en las privatizaciones y/o concesiones de empresas de servicio público, en lo principal). En efecto, abandonado el esquema de la caja de conversión –y junto con él, todos los instrumentos que lo hubieran de complementar (nominación de precios y tarifas en dólares, cláusulas de indexación basadas en índices inflacionarios de otros países, por ejemplo)–, los inversores transnacionales con operaciones en Inversión Extranjera Directa (IED) reconocieron malogrados los términos y las condiciones económico-institucionales que habían habilitado sus operaciones en el país.

De las complejas derivaciones de tales alteraciones se destacan el cúmulo de demandas interpuestas ante las instituciones internacionales para la resolución arbitral de disputas relativas a inversiones. Por cierto, situación que terminó por posicionar a la República Argentina como el Estado con mayor número de denuncias en su contra en el historial de las mismas.

*- Doctor en Relaciones Internacionales. Becario Post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de Economía Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

El presente capítulo tiene por objeto escrutar la génesis y el desarrollo de los procedimientos arbitrales incoados contra el Estado argentino por los inversores transnacionales tras el colapso de principios de siglo. En términos específicos, el capítulo focaliza su atención en el curso de las demandas derivadas de operaciones de IED (1).

A estas líneas de carácter introductorio, le siguen cuatro apartados. En el primero de ellos, se hace una revisión de las demandas iniciadas contra el país en el período anterior al colapso de 2001-2002. En este contexto, se identifica quiénes fueron los inversores que activaron los recursos de arbitraje y cuál fue el derrotero seguido por cada uno éstos. El apartado siguiente, por su lado, traza un panorama general respecto los procedimientos derivados de operaciones de IED luego de producido el quiebre de la convertibilidad. A los fines de abarcar la complejidad de la problemática en estudio, pone en consideración diversos criterios de análisis para el desglose del acumulado de casos iniciado contra el país. La tercera parte, en tanto, indaga las trayectorias de las demandas incoadas por los inversores transnacionales derivadas de operaciones de IED. Con tal propósito, esta sección comienza por tomar nota de las estrategias y las argumentaciones jurídico-legales adoptadas por los inversores demandantes como así también por los responsables de la defensa arbitral argentina en las etapas primarias de los procedimientos. Escrutadas las trazas y las posiciones jurídico-legales de los actores en pugna, el apartado avanza en el análisis de las respuestas realizadas por las instituciones internacionales de arbitraje a las causas en consideración y los efectos que éstas tuvieron en el encauzamiento y la resolución de las controversias. Finalmente, se presenta una serie de consideraciones a modo de cierre.

Las Demandas Contra la República Argentina durante la “Década Extendida” del Noventa

Aunque lejos de la magnitud —y trascendencia— reportada por el cúmulo de reclamos producido tras la salida del régimen de convertibilidad, es de notar que el Estado argentino registró ocho demandas durante la vigencia del mismo. En líneas generales, este conjunto de reclamos —activados todos ellos ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (2)— conoció tres causales diferenciadas. Un primer grupo de reclamos estuvo constituido por procedimientos suscitados tras la ruptura de contratos de concesión de servicios públicos —de distribución de agua y servicios sanitarios, específicamente— en jurisdicciones provinciales(3). Un segundo grupo agregó causas que estuvieron originadas también en decisiones de gobiernos provinciales, aunque asociadas fundamentalmente a cuestiones fiscales (multas y tributos)(4). Finalmente, un tercer grupo de demandas sumó reclamos derivados de acciones encausadas por el propio Estado nacional, ya fuera por denuncia sobre discriminación en el trato(5), o por la suspensión de cláusulas de indexación del sector gasífero en los estertores del régimen de la convertibilidad (6). Al haber cursado cada uno de estos casos un recorrido particular, se considera oportuno realizar un breve repaso por los mismos, siguiendo para ello los criterios de agrupación recién formulados.

1- Para un análisis de las demandas iniciadas por inversores del sector financiero, se sugiere Fernández Alonso (2010).

2- Organismo bajo la estructura del Grupo Banco Mundial instituido por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados.

3- Se inscriben dentro de este grupo los casos de “Compañía de Aguas del Aconquija s.a. y Vivendi Universal s.a. v. Argentine Republic” (ICSID Case No. arb/97/3) y “Azurix corp. v. Argentine Republic” (ICSID Case No. ARB/01/12).

4- Este agregado estuvo compuesto por los casos siguientes: “Houston Industries Energy, inc. and others v. Argentine Republic” (ICSID Case No. ARB/98/1); “Mobil Argentina s.a. v. Argentine Republic” (ICSID Case No. arb/99/1), “Empresa Nacional de Electricidad s.a. v. Argentine Republic” (ICSID Case No. ARB/99/4) y “Enron Corporation and Ponderosa Assets, l.p. v. Argentine Republic” (icsid case no. arb/01/3).

5- “Lanco International, inc. v. Argentine Republic” (ICSID Case No. ARB/97/6).

6- “CMS Gas Transmission Company v. Argentine Republic” (ICSID Case No. ARB/01/8). Es de acentuar que a esta demanda se le agregaron otras semejantes una vez sancionada la ley de Emergencia Económica.

La primera demanda incoada contra el país fue promovida por las concesionarias de los servicios de distribución de agua y provisión de servicios sanitarios en la provincia de Tucumán, siendo registrada por el Secretario General del CIADI el 19 de febrero de 1997 (7) . En concordancia con Guido Tawil, se indica que este caso se originó como consecuencia de la denuncia interpuesta por la entonces Compagnie Générale des Eaux (CGE) -luego, Vivendi Universal S.A.- y la Compañía de Aguas del Aconquija S.A. por “considerar violadas distintas disposiciones del TBI [Tratado Bilateral de Inversiones] entre Argentina y Francia en lo que refiere a los patrones de tratamiento de la inversión extranjera y su expropiación” (Tawil, 2003: 921) . Sin ánimo ni posibilidades de hacer en este ámbito un análisis en detalle del que resultara el caso más prolongado e intrincado en el historial del CIADI (9) , es de comentar que antes del colapso de la convertibilidad, el tribunal arbitral constituido había emitido un laudo a favor del país (noviembre de 2000), decisión cuestionada meses más tarde por los inversores mediante una solicitud de procedimiento de anulación (abril de 2001).

El segundo reclamo generado por la interrupción de un contrato de concesión en el ámbito provincial fue impulsado por Azurix, una firma constituida en Delaware, Estados Unidos, la cual había ganado una licitación para la provisión de los servicios de distribución de agua y saneamiento en tres zonas de la provincia de Buenos Aires. De acuerdo con lo explicado por José Luis Guasch (2004), esta compañía –filial de Enron Corporation– ganó la licitación tras ofrecer pagar un canon de 277 millones de dólares en derecho de explotar la concesión por un período de 30 años. Además de ello, la empresa se comprometió a realizar inversiones por otros 500 millones de dólares para mejorar y extender el servicio en los primeros cinco años del contrato(10) . No obstante, una vez iniciada la concesión, la empresa instó a una renegociación de los términos pautados, la cual fue abierta al poco tiempo. Frustradas las posibilidades de arribar a un acuerdo, el gobierno provincial decidió terminar con la concesión, luego de lo cual esta empresa norteamericana demandó al país (Mortimore y Stanley, 2006b: 204). En sintonía con los autores recién mencionados, es de señalar que estas circunstancias constituyeron una manifestación palmaria de un comportamiento oportunista protagonizado por los inversores. Con fecha de registro del 21 de octubre de 2001, el procedimiento se encontraba en la etapa de constitución del tribunal cuando se produjo el estallido de la crisis, por lo cual la única respuesta generada por el CIADI fue la aceptación de la solicitud de arbitraje cursada por el inversor demandante.

7- Es de notar que a la hora de activar un procedimiento arbitral en el CIADI, el actor demandante –un Estado contratante o un nacional de un Estado contratante– debe enviar al Secretario General del organismo una solicitud de arbitraje en la que se consignan los datos referentes al asunto objeto de la diferencia, la identidad de las partes y al consentimiento de éstas al arbitraje, de conformidad con las reglas de procedimiento a seguir para iniciar la conciliación y el arbitraje (artículo 36 del Convenio de Washington). Una vez presentada la solicitud y efectivizado el “derecho de registro” dispuesto por la Regla 16 del Reglamento Administrativo y Financiero de la institución, el Secretario General registra “la solicitud salvo que, de la información contenida en dicha solicitud, encuentre que la diferencia se halla manifiestamente fuera de la jurisdicción del Centro. Notificará inmediatamente a las partes el acto de registro de la solicitud, o su denegación” (Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, artículo 36.3).

8- Al entender de los demandantes, las medidas que habían contravenido sus derechos eran cuatro, a saber: 1) una decisión del Ombudsman de la Provincia en diciembre de 1996 que les negaba “su derecho a cortar el servicio a clientes morosos”; 2) una decisión del Ente Regulador de los Servicios de Agua y Cloacas de Tucumán de reducir arbitrariamente la tarifa, creando “incertidumbre respecto de cuales facturas debían pagarse”; 3) “declaraciones públicas hechas por varias ramas del gobierno de Tucumán para alentar a los clientes a no pagar sus cuentas y 4) “modificaciones por el Gobernador y por la Legislatura al segundo acuerdo renegociado que le negaron a las demandantes su derecho a cortar el servicio a clientes morosos” (CIADI, caso No. ARB/97/3, Laudo, noviembre de 2000).

9- El caso en mención no tuvo respuestas hasta 2010, momento de cierre del recorte temporal de este estudio.

10- Las otras firmas participantes en la operación –añade Guasch (2004:45)- “habían ofertado 15 y 10 – 8 millones de dólares, respectivamente, para proveer el mismo servicio”. En breve, cifras harto menores a las comprometidas por la firma finalmente ganadora de la licitación.

En lo que respecta a los reclamos originados por la aplicación de multas o impuestos provinciales se menciona que los mismos fueron iniciados únicamente por inversores con participación en el sector energético (petróleo, gas y electricidad). Todos ellos, es importante acentuar, estuvieron atravesados por un argumento semejante: la imposición de multas o tributos inexistentes al momento de la privatización y/o concesión equivalía a un acto de “expropiación indirecta”; acto contrario a los compromisos asumidos internacionalmente por la República Argentina.

Houston Industries Energy –concesionaria de la distribuidora eléctrica de la provincia de Santiago del Estero– fue el primer inversor en iniciar un reclamo contra el país bajo este argumento. Al argumentar de la empresa demandante, la multa aplicada por el ente regulador provincial para el sector triplicaba al máximo los montos previstos en el contrato de concesión. Además de ello, esta firma de origen estadounidense denunciaba la “retención indebida, por parte de la provincia, de subsidios federales que debían ser transferidos al concesionario”(11) . La petrolera norteamericana Mobil S.A., por su lado, inició su demanda en reacción de la tentativa de aplicación del impuesto de “ingresos brutos” a un emprendimiento de joint-venture que la empresa tenía en la provincia de Salta (Stanley, 2004). Finalmente, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) –compañía de capitales españoles y chilenos– y Enron Corporation y Ponderosa Assets, L.P. –firmas norteamericanas ambas– hicieron lo propio en reclamo de la decisión de algunos gobiernos provinciales –Neuquén y Río Negro– de cobrar el “impuesto al sello” a determinadas operaciones efectivizadas entre los diferentes agentes del sector(12) .

El caso iniciado por Houton Industries Energy fue el único de este agregado que se resolvió mediante un laudo arbitral –nunca publicado, por cierto– antes del colapso de 2001-2002. Las demandas de Mobil y ENDESA, en tanto, consiguieron una solución ad-hoc. Sin explicitar los términos del acuerdo, las demandantes solicitaron al Secretario General del CIADI la discontinuidad del procedimiento (13) . Es dable marcar que el carácter preeminentemente reservado en el que se resolvieron estos procedimientos se correspondía no sólo con las características propias del mecanismo arbitral, sino también con la poca trascendencia pública que estos reclamos tenían. Comenzado en los meses inmediatos previos a la debacle (abril de 2001), el caso “Enron” fue ampliado años más tarde (2003) en función del reclamo por la suspensión de la cláusula de ajuste de tarifas pautadas originalmente para el sector gasífero (indexación tarifaria conforme el índice de precios a la producción de Estados Unidos, en concreto).

Es importante apuntar que, no obstante haberse registrado con anterioridad al estallido de la crisis, las demandas se constituyeron en indicios palmarios del marcado deterioro de la economía argentina –de las economías provinciales, particularmente– en los últimos años de la década del noventa. En

11- Página 12, 28 de abril de 1998.

12- Conforme lo apuntado por el matutino Página 12 a propósito del reclamo iniciado por Enron Corporation y Ponderosa Assets, L.P., se señala que “ese gravamen (el impuesto al sello) alcanza a todos los contratos entre empresas o particulares, quienes deben tributar al momento de su firma entre 1% y 3% del monto estipulado en la operación. Sin embargo, las compañías petroleras, gasíferas y eléctricas evitan formalizar sus compromisos a través de contratos. Las operaciones que concretan entre ellas –por ejemplo, entre una productora de gas y una transportadora– son confirmadas mediante notas que no necesitan respuesta escrita. Por caso, Repsol-YPF efectúa una oferta de venta de gas a TGS mediante una carta, y establece que si en cinco días recibe un depósito en su cuenta bancaria por determinado monto de dinero, la operación quedará en firme. De ahí que en ningún momento la venta se ratifique mediante contrato. De ese modo, las empresas de petróleo, gas y electricidad se vieron libradas de pagar impuestos por cifras exorbitantes a los fiscos provinciales. Pero a mediados de 1997, el gobierno de Neuquén interpretó que el mecanismo descrito daba lugar a exigir el pago del Impuesto a los Sellos, aplicando la figura legal del “contrato entre ausentes”” (Página 12, 28 de febrero de 2000).

13- La solicitud de discontinuidad del procedimiento es una previsión contenida en la “Regla 44” de las Reglas Procesales aplicables a los Procedimientos de Arbitraje (Reglas de Arbitraje) del CIADI. Móvil S.A. pidió la discontinuidad del procedimiento el 21 de julio de 1999. Endesa, por su lado, elevó su solicitud el 8 de febrero de 2001.

consonancia con Stanley (2004) ha de comentarse que estas demandas pudieron, en cierta medida, asimilarse a las iniciadas bajo el contexto del capítulo XI del TLCAN –sobre todo, las iniciadas contra México durante la segunda mitad de la década del noventa–, por el que los inversores terminaron cuestionando cualquier modificación en las normas.

Los dos últimos casos a considerar dentro de este apartado refieren a reclamos ocasionados por acciones ejecutadas en el ámbito de lo nacional-federal. El caso “Lanco” dio cuenta de una controversia iniciada por una firma de nacionalidad estadounidense poseedora del 17,4% del capital accionario de la concesionaria de la terminal No. 3 del Puerto de Buenos Aires tras considerarse discriminada en relación con la empresa operadora de otra terminal portuaria (Tawil, 2003: 920). Al entender de la compañía demandante, los beneficios otorgados a una terminal emplazada en el puerto de Dock Sud implicaba una violación a los compromisos contenidos en el TBI con Estados Unidos, específicamente los compromisos relativos al “trato justo y equitativo” y al de “entera protección y seguridad”.

Lejos de una revisión exhaustiva de las maniobras y posiciones jurídicas en pugna, se limitan estas líneas a indicar que los defensores de la República Argentina cuestionaron la jurisdicción del CIADI bajo el argumento que el demandante era titular de una porción minoritaria del consorcio de la concesión y adolecía, en razón de ello, de la potestad para activar el reclamo (*ius standi*, en términos jurídicos)(14). Luego de una decisión preliminar en la que el tribunal oportunamente constituido desestimó los cuestionamientos esgrimidos por los defensores del país, reconociendo consecuentemente la jurisdicción del CIADI y la competencia propia para arbitrar la disputa, la demandante presentó una solicitud de discontinuidad del procedimiento (octubre del 2000). Si bien en la presentación referida no se manifestaron los términos que motivaban el retiro de la demanda, es de vincular esta decisión con la renegociación de los contratos con las concesionarias portuarias concretada en los meses anteriores(15).

El segundo caso derivado de una decisión adoptada en el plano nacional fue impulsado por la firma norteamericana CMS, accionista minoritario (29,42%) en la Transportadora de Gas del Norte (TGN) tras la suspensión de la cláusula de indexación tarifaria para el sector gasífero en instancias de la recesión agónica del país en los últimos meses de la década noventa. En este punto, resulta provechoso recordar que en enero del año 2000, el Estado Nacional –por intermedio del Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS)– selló “un acuerdo con las licenciatarias –incluida TGN– destinado a diferir (provisoriamente) el aumento correspondiente al primer semestre del año. Aunque existió interés en volver a aplicar el esquema indexatorio por parte del ENERGAS –aunque introduciendo un ajuste menor al real–, la medida fue cuestionada por la Defensoría del Pueblo, para luego ser suspendida por la Justicia” (Mortimore y Stanley, 2006b: 205).

14- Llegado este punto, es menester aclarar que una vez registrado el procedimiento, la parte demandada puede de interponer objeciones a la jurisdicción del CIADI al entender que la disputa no es pasible de un procedimiento arbitral bajo la mencionada institución. En recursos de la teoría de agente-principal, es posible advertir que se trata de una acción que cuestiona las atribuciones o potestades consignadas en el mandato original. En conformidad con lo planteado en la “Regla 41” de las Reglas de Arbitraje del CIADI: “... (3) En cuanto se oponga formalmente una excepción sobre la diferencia, se suspenderá el procedimiento sobre el fondo de la cuestión. El Presidente del Tribunal, después de consultar a los demás miembros, fijará un plazo dentro del cual las partes podrán hacer presente su parecer sobre la excepción. (4) El Tribunal decidirá si las actuaciones adicionales relacionadas con la excepción serán orales. Podrá pronunciarse sobre la excepción como una cuestión preliminar o conjuntamente con el fondo de la diferencia. Si el Tribunal decidiera rechazarla o decidirla junto con el fondo de la diferencia, fijará nuevamente plazos para las actuaciones adicionales. (5) Si el Tribunal decidiera que la diferencia no cae dentro de la jurisdicción del Centro o que no es de su competencia, dictará un laudo declarándolo”.

15- La Nación, 20 de julio de 2000.

Ante este panorama, la firma mencionada presentó en julio de 2001 una solicitud de arbitraje ante el CIADI, la cual resultó finalmente registrada un mes más tarde por el Secretario General de la institución. A diciembre de 2001, las partes habían convenido ya el tribunal, habiéndose pautado la primera sesión del mismo para febrero de 2002. Tal como se profundiza en los apartados que siguen, el procedimiento iniciado por CMS fue pronto replicado por otras firmas operadoras en el sector.

Las demandas contra la República Argentina tras el colapso de inicios de siglo. Criterios para el análisis general

La crisis del modelo de desarrollo neoliberal –más preciso aún, el conjunto de medidas que procuraron gestionar tal dilema– invalidó la idea de la existencia de contratos “completos” e “incondicionales” subyacente en la política hacia las inversiones transnacionales diseñada y ejecutada por los decisores político-económicos del país durante la década precedente (Mortimore y Stanley, 2006a: 25).

En este respecto, se señala que una vez desvirtuados esos arreglos o dispositivos institucionales que habían coadyudado a la llegada y radicación de capitales transnacionales –el esquema de la caja de conversión, cual contrato “marco” u “original”, en lo fundamental–, un número significativo de inversores transnacionales decidió demandar al país ante las instancias internacionales de resolución arbitral de controversias en reclamo de los derechos que creían vulnerados. En consecuencia, se repara que 41 fueron los procedimientos iniciados por estos actores en el marco del CIADI tras la salida del esquema de caja de conversión. Otros 7, en cambio, fueron los reclamos activados ante tribunales arbitrales constituidos en forma ad hoc bajo las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional (CNUDMI).

La mayor parte de estos procedimientos se vincularon con las disposiciones contenidas en la ley de emergencia económica: la “pesificación” de los contratos y la derogación de las cláusulas de ajuste de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados, en términos concretos. Aunque menores en términos relativos, las demandas de los inversores transnacionales contra el país conocieron otras causales, tales como la restricción a las transferencias de rentas al exterior, la rescisión de contratos del Estado con empresas de diversos sectores o la cesación de pagos de la deuda soberana.

Más allá de las observaciones primarias respecto a las causales y a las instituciones de arbitraje que dieron curso a las demandas, otros criterios de análisis devienen provechosos para desglosar el acumulado de procedimientos contra la República Argentina en el período posterior a la debacle de 2001-2002.

Un primer criterio a considerar atiende al sector o rama de actividad en el que se radicaba o “hundía” la operación de inversión (16) . En este particular, se reportó un claro predominio de denuncias efectuadas por inversores del sector energético (petróleo, gas y electricidad), las cuales llegaron a representar poco menos de la mitad del total de demandas acumulado por el país en el período posterior a la crisis. En números concretos, se precisa que los reclamos vinculados al sector energético

sumaron 20 (17) . A tono con lo observado en el apartado anterior, es de subrayar que se trataba de un sector el cual había tenido una dinámica importante en términos de litigiosidad con el Estado argentino durante la vigencia del régimen de convertibilidad. De hecho, dos de las demandas iniciadas durante el mencionado período se encontraban pendientes al momento del estallido.

Ocho fueron, por su lado, los arbitrajes iniciados en base a los reclamos de inversores con operaciones en el sector de provisión de agua potable y servicios sanitarios(18) . Al igual que lo consignado en el contexto de las demandas del sector energético, los procedimientos en el sector de provisión de agua potable y servicios sanitarios tenían sendos antecedentes en los años previos a la crisis. De hecho, tal cual se advirtió, estos reclamos se encontraban pendientes al momento del estallido.

Fueron ocho también las presentaciones derivadas de operaciones de inversión en el sector de servicios financieros y de consultoría(19) . Con menor participación en términos relativos, se registraron los reclamos impulsados por inversores en el sector de telecomunicaciones (20) , instrumentos de deuda pública (21) , servicios informáticos (22) , corredores viales (23) , autopartes (24) y transporte aéreo (25) .

En paralelo al criterio sectorial, puede considerarse el relativo a la nacionalidad de los demandantes. En este marco, ha de comentarse que a excepción de los tres reclamos presentados por inversores chilenos, el resto de las causas fueron iniciadas por inversores provenientes de países desarrollados, siendo los de origen estadounidense y francés los que mayor activismo asumieron. A las demandas promovidas por nacionales de Estados Unidos y Francia, le siguieron las denuncias cursadas por inversores originarios de España, Reino Unido, Italia, Alemania, Chile, la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, Canadá y Países Bajos. Esta dispersión de la nacionalidad de los demandantes, se correspondió cabalmente con la procedencia de capitales arribados en la década precedente.

El último criterio a tener en cuenta para el análisis general de los reclamos remite a la fecha en que los mismos fueron iniciados y/o registrados. En este punto, reviste importancia marcar que la mayor parte de las demandas contra el país se iniciaron a partir de 2003, esto es, una vez finalizado el

17- En términos desagregados, las denuncias de inversores en el subsector del petróleo sumaron 7, mientras que las denuncias de inversores en los subsectores de gas y electricidad, 8. Es de comentar que el número desagregado presenta leves diferencias con el total debido a la integración (vertical, sobre todo) del sector energético, fenómeno el cual será profundizado en las próximas páginas. En lo que aquí interesa, se destaca que algunos procedimientos fueron iniciados por inversores con operatoria en los subsectores de petróleo y electricidad o los subsectores de gas y petróleo. Se considera conveniente enlistarlos a continuación en aras de dar mayor claridad a la exposición. Así pues, los casos que derivaron del sector energético fueron los siguientes: "LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E Internacional INC." (ARB/02/1); "Sempra Energy International" (ARB/02/16); "AES Corporation" (ARB/02/17); "Camuzzi International S.A." (ARB/03/2); "Camuzzi International S.A." (ARB/03/7); "Gas Natural SDG. S.A." (ARB/03/10); "Pioneer Natural Resources Company, Pioneer Natural Resources (Argentina) S.A. y Pioneer Natural Resources (Tierra del Fuego) S.A." (ARB/03/12); "Pan American Energy LLC y BP Argentina Exploration Company" (ARB/03/13); "El Paso Energy International Company" (ARB/03/15); "Enersis S.A. y otros" (ARB/03/21); "Electricidad Argentina S.A. y EDF International S.A." (ARB/03/22); "EDF International S.A., SAUR International S.A. y León Participaciones Argentinas S.A." (ARB/03/23); "BP America Production Company, Pan American Sur S.R.L., Pan American Fuego S.R.L. y Pan American Continental S.R.L." (ARB/04/8); "Wintershall Aktiengesellschaft" (ARB/04/14); "Mobil Exploration y Development Inc. Suc. Argentina y Mobil Argentina S.A." (ARB/04/16); "Compañía General de Electricidad S.A. y CGE Argentina S.A." (ARB/05/2); "BG Group Plc" (CNUDMI); "National Grid plc" (CNUDMI); "United Utilities International Limited" (UUIL) (CNUDMI).

18- Concretamente, los casos que se inscribieron en el sector de aguas y servicios sanitarios fueron los siguientes: "Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e InterAguas Servicios Integrales del Agua S.A." (ARB/03/17); "Aguas Cordobesas S.A., Suez, y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A." (ARB/03/18); "Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A." (ARB/03/19); "Azurix Corp. (Azurix Mendoza S.A.)" (ARB/03/30); "SAUR International" (ARB/04/4); "Impregilo S.p.A." (ARB/07/17); "Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa" (ARB/07/26) y "Anglian Water Group Ltd. (AWG Ltd.)" (CNUDMI).

período provisional presidido por Eduardo Duhalde. Esta circunstancia, vale cual claro indicio del oportunismo de los inversores transnacionales de recurrir a las instituciones internacionales de arbitraje con el propósito de generar recursos de poder en sus negociaciones con los decisores político-económicos de los Estados demandados (de los decisores político-económicos recién asumidos, tal como sucedía en la República Argentina en 2003).

Llegado este punto, deviene oportuno acentuar que todos estos criterios de análisis reseñados resultan en buena medida convergentes. En tal sentido, se advierte la existencia de ciertas correspondencias entre los procedimientos en cuanto a las causales, las instancias institucionales de resolución, la nacionalidad, el sector y el momento de inicio y/o registro. Estas correspondencias, desde luego, no son gratuitas sino que remiten a dos razones, en lo principal: por una parte, a las disposiciones específicas de los TBI invocados por los inversores demandantes; por la otra parte, a la integración –tanto vertical como horizontal– de los diferentes sectores que motivaron las demandas.

En lo que refiere a las previsiones propias de cada TBI, se hace conveniente comentar que las mismas habilitaron –y constriñeron, a su vez– cursos determinados para los inversores, todo lo cual propició la ocurrencia de procedimientos “espejos”. De seguro, fue la definición de la instancia arbitral para la resolución de la controversia una de las expresiones más claras de las convergencias derivadas de las previsiones particulares de los TBI. En este marco, ha de ilustrarse que mientras los inversores amparados bajo los TBI con el Reino Unido y Canadá debieron de cursar sus reclamos ante tribunales ad hoc constituidos bajo regla de la CNUDMI, los inversores de otras nacionalidades pudieron hacer lo propio en marco del CIADI (26).

En lo concerniente a la segunda razón concebida para explicar la existencia de causas o procedimientos “espejos”, debe referirse que los reclamos contra el país fueron promovidos por inversores con participación en diversas instancias o etapas dentro de un sector productivo determinado (integración vertical) como así también por inversores operadores en una sola actividad aunque en diferentes “mercados”, representados en este contexto por las jurisdicciones provinciales (integración horizontal). En correspondencia con lo indicado líneas arriba, se sostiene que las convergencias en las demandas del sector energético fueron expresiones de la integración vertical del mismo. Las denuncias derivadas de operaciones de inversión en el sector de servicios sanitarios, por su parte, reflejaron una lógica de integración horizontal. Al respecto, se trataron de casos impulsados en su

19- En este agregado, los procedimientos son los siguientes: “Continental Casualty Company” (ARB/03/9); “Group Inc.” (ARB/04/9); “RGA Reinsurance Company” (ARB/04/20); “Daimler Financial Services AG” (ARB/05/1); “Asset Recovery Trust S.A.” (ARB/05/11); “Bank of Nova Scotia” (CNUDMI); “Deutsche Ruck Chilton” (CNUDMI) y “Inspection and Control Services Limited (ICS)” (CNUDMI).

20- Se hace referencia en este marco a los casos “Telefónica S.A.” (ARB/03/20); “France Telecom S.A.” (ARB/04/18); “TSA Spectrum de Argentina, S.A.” (ARB/05/5).

21- Causas “Giovanna a Beccara y otros” (ARB/07/5); “Giovanni Alemanni y otros” (ARB/07/8) y “Giordano Alpi y otros” (ARB/08/9).

22- Tales son los casos de “Siemens A.G.” (ARB/02/8) y “Unisys Corporation” (ARB/03/27).

23- “HOCHTIEF Aktiengesellschaft” (ARB/07/31) y “Impregilo S.p. A.” (ARB/08/14).

24- Caso de “Metalpar S.A. y Buen Aire S.A.” (ARB/03/5).

25- Caso de “Teinver S.A., Transportes de Cercanías S.A. and Autobuses Urbanos del Sur S.A.” (“Aerolíneas Argentinas”) (ARB/09/1).

26- En este contexto, es interesante apuntar que tanto el TBI con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como con el suscrito y ratificado con Canadá, establecen que si después de un período de tres meses a partir de la notificación escrita del reclamo, no se hubiera acordado uno de los procedimientos alternativos previstos (el CIADI o Tribunales CNUDMI), las partes deberán por defecto someter la controversia a arbitraje conforme al Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI vigente en ese momento (TBI entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, artículo 8. 3. b; TBI entre la República Argentina y Canadá, artículo X, 3. b). Tal eventualidad, bien vale marcar, se distingue de la mayor parte de los TBI firmados por el país, los cuales derivan la resolución de controversias al CIADI en caso de no existir acuerdo entre las partes respecto al foro para ventilar la disputa.

gran mayoría por los inversores participantes en un mismo consorcio adjudicatario de la concesión de los servicios sanitarios en diversas jurisdicciones provinciales.

Análisis del curso de las demandas presentadas por los inversores en operaciones de IED

Las convergencias entre los procedimientos arbitrales iniciados contra el país tras el colapso traspasaron, desde luego, el plano de las estrategias y argumentaciones jurídico-legales de los actores en pugna. A propósito de ello, y sin dejar de reconocer las particularidades de cada caso, debe señalarse que los inversores aunados conforme a los criterios recién reseñados –causalidad, institución de enforcement, nacionalidad, sector y el momento de inicio y/o registro de la demanda– cursaron patrones o parámetros semejantes. Lo propio puede señalarse respecto a los lineamientos de acción y a los fundamentos alegados por la República Argentina. En este caso, es de apuntar que los responsables de la defensa arbitral del país cursaron respuestas semejantes para con los actores partícipes en las mentadas causas “espejo”.

En términos generales, los reclamos iniciados por las derivaciones de la ley de Emergencia Económica tuvieron por protagonistas principales a los inversores en mercados regulados (servicios de utilidad pública, verbigracia), para quienes las medidas de gestión en torno a la ruptura del esquema de la caja de conversión habían redundado en serios retos en términos microeconómicos, particularmente en lo concerniente a su (ex)posición financiera. En este respecto, debe de aludirse que mientras estos agentes reconocían “pesificados” sus ingresos, sus deudas se mantenían invariablemente nominadas en divisas extranjeras –en dólares, en lo principal–; todo lo cual generaba conflictos con sus propios acreedores externos (27) .

Como consecuencia de la integración vertical y horizontal de determinados sectores (el energético, en lo fundamental), un número significativo de inversores formularon sus reclamos no sólo por la pesificación y el “congelamiento” de las tarifas, sino también por sus efectos en los precios del sector desregulado (en el caso del gas, el precio de los insumos; en el caso de la electricidad, el precio de generación) (Mortimore y Stanley, 2006a).

Deviene oportuno agregar que motivos similares fueron sostenidos por un grupo (reducido) de inversores del mercado no regulado, quienes realizaron procedimientos contra el país en reclamo de los supuestos daños generados por la caída del régimen de convertibilidad en sus relaciones con otros privados, sean acreedores o deudores (28) .

De acuerdo con las fundamentaciones jurídico-legales sostenidas por todos estos actores, la ley de emergencia constituía una medida arbitraria la cual tenía un efecto similar al de una expropiación indirecta (Zonis, 2004). Sobre la base de ello, afirmaban pues que la República Argentina había in-

27- La posición financiera de los inversores cual motor de las denuncias ante las instituciones internacionales de arbitraje es profundizada en Mortimore, Stanley y Fernández Alonso (en prensa). En este contexto, se repara que no todos los inversores con participación en empresas de servicios públicos iniciaron reclamos arbitrales. A modo de ejemplo, se señala que tres distribuidoras del sector gasífero (Litoral Gas, Gasnor y Gasnea) se abstuvieron de presentar demandas arbitrales (dos de ellas con bajo endeudamiento, otra con un nuevo accionista nacional con poco capital hundido).

28- Tómese por ejemplo de estos casos a las demandas iniciadas por el banco ScotiaBank en 2002 en un tribunal ad hoc bajo reglas de la CNUDMI y de Metalpar S.A. y Buen Aire S.A. en el CIADI. En el primero de los casos, ha de decirse que “amparándose en el TBI firmado con Canadá, esta entidad financiera inició una demanda por u\$s 600 millones. En su presentación, el banco sostuvo que las políticas adoptadas por la Argentina, que llevaron a la pesificación asimétrica de préstamos y depósitos, debían considerarse como expropiatorias, además de discriminatorias. El argumento se basaba en el impedimento, por parte del BCRA, a que el ScotiaBank abonase un compromiso financiero en fecha (deuda que mantenía en Obligaciones Negociables). La discriminación se originaba, según el banco, en que éste nunca había accedido a los bonos otorgados por el Central, destinados a compensar a las entidades financieras de las consecuencias de la crisis. Dado que el proceso de quiebra iniciado en la Argentina podía extenderse a la casa matriz, el inicio de la demanda podía considerarse como un “ataque defensivo” (Mortimore, Stanley y Fernández Alonso, en prensa: 246).

fringido diversos compromisos asumidos en el marco de su estrategia de articulación con el complejo regimental de inversiones durante el noventa. De modo conciso, los inversores que activaron recursos en reacción a las disposiciones de la ley de emergencia económica, entendían que el país había quebrantado las obligaciones: “a) De proteger en su territorio y no obstaculizar las inversiones realizadas por los inversionistas; b) De garantizar en su territorio un tratamiento justo y equitativo a las inversiones extranjeras; c) De no adoptar medidas de características o efectos similares a una expropiación sin acordar una pronta y adecuada indemnización” (Zonis, 2004).

Se ha de notar, por último, que algunos de estos reclamos –los impelidos por los inversores en el mercado no regulado, en lo principal– denunciaron también la contravención del compromiso de no aplicar limitaciones u obstáculos a los envíos de las rentas al exterior, medidas proscriptas por los TBI firmados y ratificados por la República Argentina en el transcurrir de la “década extendida” de los noventa. En este caso, los actores argüían que si bien estas restricciones no implicaban un daño directo a la inversión, sí suponía una interferencia a la misma.

Se concibe que detrás de todas estas demandas subyacía la búsqueda de un “seguro de cambio”, lo cual suponía poner en discusión quién debía asumir la responsabilidad por las estrategias y decisiones de endeudamiento de los propios inversores durante la década del noventa. Junto a los precitados autores se sostiene que mientras para algunos, el gobierno había inducido (directa o indirectamente) a las empresas a tomar préstamos en dólares; para otros, éste era un problema que escapaba a la responsabilidad del gobierno, dado que cada firma había elegido en forma autónoma el nivel de endeudamiento, en función del nivel de redistribución de utilidades finalmente optado, y el mercado donde endeudarse –interno o externo; pesos ó dólares– (Mortimore, Stanley y Fernández Alonso, en prensa: 247).

En lo que refiere las estrategias y posiciones seguidas por los inversores que se reconocían afectados por una rescisión contractual con el Estado, se impone necesario identificar dos conjuntos o patrones diferenciados. Por un lado, se inscriben las trazas de inversores que habían celebrado algún tipo de convenio o contrato con la administración pública pero que el abandono de la paridad cambiaria terminó desvirtuando. En estos casos, las demandas se encuadraron en una típica controversia de un proveedor con el Estado (Mortimore, Stanley y Fernández Alonso, en prensa). Por otro lado, se mencionan las demandas signadas por estrategias que “podrían catalogarse como netamente defensivas, ya que surgen como consecuencia de una ruptura contractual, pero con contratos fuertemente cuestionados. Ante la amenaza de verse envueltos en una batalla legal con el gobierno, el inversor lanza una demanda ante el CIADI u otro tribunal arbitral con el objetivo de negociar con éste (país huésped) el levantamiento de la medida inicial (denuncia)” (Mortimore y Stanley, 2006b:207). Esto es, en resumidas cuentas, una estrategia de defensa ante el ataque.

Revisados a grandes rasgos los principales caracteres de las trazas y argumentaciones jurídico-legales de los inversores transnacionales adoptadas en los inicios de los procedimientos resulta posible avanzar en el escrutinio de los lineamientos y acciones diseñadas y ejecutadas por los responsables de la defensa de la República Argentina.

En lo que respecta al caso de Metalpar S.A. y Buen Aire S.A., se indica que esta firma, de capitales chilenos y operadora en el sector autopartista, basó su demanda en el argumento de que la pesificación de los contratos con sus clientes había implicado no una expropiación a sus inversiones sino a los derechos y créditos que tenía contra éstos, “los que no ha podido ejercitar en su totalidad, porque la autoridad argentina se lo ha impedido, mediante las medidas financieras dictadas al efecto» (Caso CIADI No. ARB/03/5, Metalpar S.A. y Buen Aire S.A. (Demandantes) c/ República Argentina (Demandada), Decisión sobre Jurisdicción, punto 75).

Aunque de perogrullo, es dable remarcar que las demandas de los inversores transnacionales ante las instituciones internacionales de arbitraje devinieron en una problemática central para la agenda intermística de la República Argentina en los tiempos que siguieron al colapso de 2001-2002. En razón de los múltiples desafíos implicados por estos reclamos, diversas agencias gubernamentales debieron atender e incorporar a la problemática de marras en el diseño y ejecución de sus respectivas políticas. En este respecto, y sin pretensiones de realizar una enumeración cerrada sobre el particular, se indica que los procedimientos arbitrales en consideración afectaron a decisiones adoptadas en el marco de la Presidencia de la Nación, de los ministerios de Economía y Finanzas Públicas, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (29) ; de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN); del Honorable Congreso de la Nación; de los gobiernos provinciales involucrados en las respectivas denuncias, entre otros.

En tal universo de estructuras político-burocráticas, central protagonismo asumió la PTN, dependencia encargada de asumir la representación y defensa del Estado Nacional en los juicios en los que es parte, se desarrollen éstos en el foro doméstico o en el foro internacional (PTN, 2006: 189). Conforme lo dictado por la norma que establece la jerarquía y funciones de la misma, la PTN es un “organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación” (Ley No. 24.667, artículo 2).

Al desempeñar un rol clave en la defensa del Estado argentino en los procedimientos arbitrales iniciados por los inversores transnacionales, se considera relevante realizar ciertas consideraciones respecto a la estructura burocrático-organizacional de esta entidad para avanzar luego en el escrutinio de las estrategias y acciones llevadas adelante por la misma. A propósito de ello, se señala en primer término que la PTN está encabezada por el Procurador del Tesoro de la Nación, funcionario el cual depende directamente del Presidente de la Nación y ostenta jerarquía equivalente a la de los Ministros del Poder Ejecutivo(30) . De acuerdo con lo dispuesto por la mencionada ley, el Procurador “ejerce sus competencias con independencia técnica” (Ley No. 24.677, artículo 1).

Cual titular del mentado organismo, el Procurador del Tesoro oficia como último eslabón del proceso decisorio, debiendo consiguientemente sopesar, organizar, supervisar y ejecutar las estrategias proyectadas y propuestas por los funcionarios de la institución afectados a la cuestión de las causas que involucran a la República Argentina en los tribunales judiciales y arbitrales en el extranjero. Atento a la distribución histórica de competencias y funciones entre las diversas instancias o estamentos burocráticos al interior de la PTN, se indica que la proyección y proposición de los cursos de acción alternativos en lo concerniente a las demandas arbitrales interpuestas por inversores transnacionales estuvo a cargo del Área de Asuntos Internacionales (31) , convertida en Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales tras el Decreto 1755/2008.

29- Las denominaciones de los ministerios mencionados se corresponden con lo dispuesto por el Decreto 2025/ 2008.

30- Es de notar que el cargo de Procurador del Tesoro de la Nación fue originalmente instituido mediante la Ley No. 74 (artículo 4, inciso 1º, anexo c), sancionada el 7 de noviembre de 1863.

31- En algunos documentos oficiales, la mentada área es nombrada cual “Sector de Asuntos Internacionales” (PTN, 2006: 193), “Coordinación de Asuntos Internacionales” o simplemente el “equipo de internacionales” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2004).

Si bien la mencionada área –la PTN, por extensión– contaba con la experiencia provista por las demandas desarrolladas durante el período de la convertibilidad, lo cierto es que adolecía, al momento del estallido de la crisis, de un curso de acción predefinido para hacer frente al conjunto de los procedimientos arbitrales iniciados por los inversores transnacionales. De la misma manera, puede bien añadirse que carecía de los recursos institucionales –de infraestructura y personal, en concreto– para llevar adelante la defensa del país ante un número de causas nunca antes previsto.

Así pues, se comenta que las primeras respuestas de la PTN a las demandas iniciadas por los inversores transnacionales tras la caída del régimen de convertibilidad se signaron por un carácter inercial. En este sentido, debe de señalarse que en el marco de la incertidumbre e imprevisibilidad del escenario político-económico argentino en los tiempos inmediatos al colapso, la PTN prosiguió las pautas o patrones de oficio. Dicho en otros términos, continuó los cursos de acción desplegados en el contexto de las demandas reportadas durante los años noventa.

Esta lógica inercial, bien vale añadir, se correspondió en buena medida con la premisa de la administración Duhalde de no generar nuevos focos de tensión con los Estados nacionales de los primeros inversores demandantes (Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, concretamente), todo lo cual podía de afectar a la empresa de la reinserción internacional. En este contexto pues, la República Argentina cursó los primeros pasos de los respectivos procedimientos en conformidad con lo dispuesto por las normativas de las instituciones internacionales de arbitraje: en la designación en tiempo y forma de los miembros del tribunal, por ejemplo. En todo caso, los encargados de la defensa arbitral del país, confiaban que las denuncias lograrían de sortearse en los procesos de negociación ad hoc.

En lo que a fundamentos jurídico-legales refiere, se indica que los responsables de la defensa arbitral se preocuparon por marcar el carácter no discriminatorio de las medidas cuestionadas por los inversores y contextualizarlas dentro la coyuntura de emergencia económico-social atravesada por el país. Las palabras de Rubén Miguel Citara, Procurador General del Tesoro durante la presidencia provisional de Duhalde, dan cuenta cabal de ello: “estas medidas abarcaron a todos por igual, motivo por el cual no pueden alegar medidas discriminatorias. Más aún, que la vocación del Estado por mantener el equilibrio sinalagmático en consonancia con la preservación de la paz nacional y el orden público, queda evidenciada desde la mismísima constitución de la ‘Comisión de Renegociación de los Contratos que tengan por objeto la prestación de obras y servicios públicos’” (Citara, 2004:1400).

Es de subrayar que las respuestas inerciales del período inmediato posterior a la crisis fueron rebasadas en el transcurrir del tiempo. A propósito de ello, se indica que a tono con el estilo confrontacionista del gobierno presidido por Kirchner, la PTN –encabezada ahora por Horacio Rosatti– articuló un discurso crítico de las instituciones internacionales de arbitraje –del CIADI, en lo principal–, cuestionando, entre otras cosas: (a) la permeabilidad en el mecanismo de registro de las demandas –lo cual redundaba en el inicio de reclamos por parte de inversores que carecían de *ius standi* (accionistas minoritarios, por ejemplo) –; (b) la falta de transparencia de los procedimientos; (c) el “sesgo comercialista” de los tribunales –esto es, la tendencia a pensar a las inversiones cual meras transacciones económicas, descuidando el trasfondo político, económico y social en el que éstas se desenvuelven–; (d) la existencia eventual de “intereses cruzados” entre el CIADI con relación a otros organismos instaurados bajo la órbita del Grupo Banco Mundial; y (e) la falta de imparcialidad de ciertos árbitros.

Estos cuestionamientos, cabe precisar, se tradujeron en maniobras concretas en el suceder de los procedimientos. En este respecto, los funcionarios de la PTN presentaron excepciones tanto a la jurisdicción del CIADI como a la competencia del tribunal oportunamente constituido.

En lo concerniente al fondo de las controversias, los funcionarios de la PTN negaron la violación de los estándares de tratamiento a la inversión tal cual lo denunciado por los inversores. En los alegatos correspondientes, los funcionarios argentinos argumentaron que la República Argentina no había violado el principio de trato justo y equitativo en razón de que las medidas objeto de la pugna habían afectado a todos los actores del país. Por otra parte, los responsables de la defensa arbitral señalaron que no se trataban de actos discriminatorios y arbitrarios debido a que las medidas de gestión de la emergencia habían tenido carácter general y fueron "razonables y proporcionales al fin buscado". En lo vinculado a las acusaciones de haber producido expropiaciones, los representantes de la PTN marcaban que las medidas habían tenido carácter temporario y que en algunos casos, ya las inversiones habían alcanzado "el mismo valor en moneda dura que tenían antes de la crisis".

De modo subsidiario, la República Argentina sostuvo que las medidas adoptadas en la gestión de la crisis del segundo período y/o etapa del modelo de desarrollo neoliberal no violaban el derecho internacional debido a que los TBI firmados y ratificados durante la década del noventa autorizaban –autorizan– "la introducción de medidas para garantizar el orden público o la seguridad nacional (por ejemplo, Artículo XI del TBI Argentina-EE.UU.), y/o en atención a que el propio Derecho Internacional reconoce la figura del estado de necesidad, que precluye la ilicitud de los actos en cuestión si éstos eran la única alternativa para salvaguardar un interés fundamental del Estado" (Jefatura de Gabinete, 2006: 438).

En todos estos casos, los representantes de la PTN arguyeron que el Estado nacional había actuado con justicia y equidad pues las medidas, adoptadas en un contexto de emergencia, afectaron a todos los actores económico-sociales del país sin discriminación alguna. Hasta aquí, se trataba en rigor de una continuidad del argumento ensayado primeramente por el ex procurador Citara. No obstante, los funcionarios de la PTN añadían ahora que estas medidas habían respondido a una "actitud proactiva para mantener el negocio de los inversores" (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006: 437). Dicho de otra manera, estas medidas, aunque traumáticas en sus inicios, se habían constituido en condición necesaria para que continuaran operando en el país. En esta dirección, los responsables de la defensa arbitral argentina advertían, a modo contrafáctico, que en caso de haber proseguido los mecanismos de dolarización e indexación de las tarifas, las mismas no hubiesen podido ser afrontadas por una población cuyos ingresos seguirían nominados en pesos.

En continuidad con la instrumentación de una estrategia proactiva y confrontacionista, los encargados de la defensa arbitral del país hicieron uso de una multiplicidad de recursos previstos en los reglamentos de cada una de las instituciones en ánimo de obstaculizar y/o demorar el desarrollo de los procedimientos. Así pues, la PTN interpuso solicitudes de prórroga para las presentaciones correspondientes a los diferentes estadios de los procesos (memoriales, réplicas, etcétera) y de recusación a árbitros. Del mismo modo, alentó a diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de Derechos Humanos (DDHH) y de derechos de usuarios para que participen en los procedimientos como "amicus curae" (terceros interesados en los procedimientos, planteado en términos simples). La decisión de hacer pública la lista de los estudios de abogados nacionales que representaban a las contrapartes del país se inscribió de igual modo en ese direccionar confrontacionista y proactivo.

Otro cambio de significación respecto a la lógica inercial propia del período provisional se manifestó en las formulaciones realizadas por el procurador Rosatti respecto a la posibilidad de someter a un “control de constitucionalidad” todos aquellos laudos que resultasen contrarios a la República Argentina.

Estos ajustes en la estrategia hacia las demandas de los inversores y las instituciones internacionales de arbitraje, en general, se acompañaron de modificaciones burocrático-organizacionales al interior de la PTN. En este sentido, se debe notar que de representar otrora una instancia burocrática de peso relativamente exiguo al interior de la PTN, el área o sector en consideración agenció ponderación incremental en concordancia con el aumento de los litigios iniciados por los inversores transnacionales contra el país (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006). Así pues, este estamento que, en los momentos previos a la crisis contaba con un plantel reducido de funcionarios –situación que se correspondía ciertamente con su nivel de actividad–, sumó recursos hasta alcanzar en abril de 2006 –esto es, al momento de mayor número de demandas en estado pendiente (32)– veintiséis asesores letrados especializados en Derecho Internacional, Administrativo, Económico y Financiero, y dos economistas, especializados en Finanzas (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006: 25). Este robustecimiento del área en mención, tuvo su máxima expresión en la jerarquización dispuesta por el ya mencionado Decreto 1755/2008, la cual la posicionó a nivel de “Dirección Nacional”(33) .

Imperioso resulta advertir que el cúmulo de procedimientos interpuestos por los inversores transnacionales contra la República Argentina tras la eclosión de 2001-2002 implicó importantes desafíos no sólo para el país sino para las propias instituciones internacionales de resolución arbitral de controversias en la materia. En este sentido, se afirma que estas instituciones debieron proveer respuestas para un número de casos contra un solo país, lo cual no estaba previsto en sus mandatos originales (34) .

En términos agregados, el denominado “caso argentino” demandó durante los años 2002-2010 la conformación de 49 tribunales arbitrales (entre el CIADI y CNUDMI) (35) y 7 comités ad hoc de anulación. Por cierto, tribunales y comités en los que participaron 66 árbitros de 20 nacionalidades diferentes. Aunque en apariencia anecdóticos, estos números ilustran cabalmente la complejidad que supuso para las instituciones internacionales de arbitraje el cúmulo de demandas contra el Estado argentino.

32- En el marco del CIADI las demandas pueden clasificarse en concluidas y pendientes. La primera de las categorías anunciadas está constituida por las causas que obtuvieron laudo final o un acuerdo ad hoc entre las partes. Los casos pendientes, por su lado, aluden a aquellos procedimientos que se encuentran activos “en proceso original”; “en proceso de aclaratoria”, “en proceso de revisión” y “en proceso de anulación”.

33- De acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en el Informe No. 76 del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, a noviembre de 2009, la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales estaba integrada por 22 profesionales y 5 empleados administrativos. De esos 22 profesionales, la mayoría son abogados (16, en total). Por último, es de comentar que uno de esos abogados “pertenece a la planta de la Cancillería Argentina y cumple funciones de Enlace entre esta Procuración y el CIADI cuya sede tiene asiento en la ciudad de Washington” (Jefatura de Gabinete de la Nación, 2009: 325).

34- Recuérdese en este marco, las observaciones de Peña (2005) respecto a la idea sobre la excepcionalidad del acceso al mecanismo arbitral prevaleciente al momento de la institucionalización del CIADI.

35- Uno de estos tribunales estuvo vinculado a la reintroducción del reclamo de “Aguas del Aconquija S.A.” o “Vivendi”. En este contexto, ha de señalarse que tras la anulación parcial del laudo original que había beneficiado a la República Argentina, estas firmas ex concesionarias de los servicios de distribución de agua y servicios sanitarios de la provincia de Tucumán sometieron nuevamente el reclamo ante el CIADI en octubre de 2003.

La primera respuesta institucional a los procedimientos remitió al registro de los mismos (situación que se restringió específicamente para los casos cursados ante el CIADI, al corresponderse con un mecanismo de arbitraje “institucional” o “administrado” (36)). Al ser una respuesta institucional “por defecto” (37) , el registro de las demandas resultó una instancia siempre favorable para los inversores demandantes. Al respecto, y conforme lo relevado en las fuentes documentales, se indica que el Secretario General del CIADI no rechazó ninguna de las solicitudes de arbitraje interpuestas contra el país.

En términos cronológicos, debe señalarse que los primeros registros correspondieron a inversores con participación en empresas del sector energético –gasíferas, sobre todo–, actores los cuales se habían reconocido perjudicados por decisiones durante los tiempos inmediatos anteriores al colapso (suspensión de los ajustes de las tarifas conforme la variación de índices de precios de Estados Unidos). En este sentido, es de señalar que la primer demanda registrada contra el país tras el colapso fue la de LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E Internacional INC., causa que repitió los planteos acusatorios formulados en el reclamo de CMS (38) . Lo propio puede señalarse del caso incoado por Sempra, con fecha del 6 de diciembre de 2002 y de los primeros reclamos cursados en tribunales constituidos bajo las reglas de CNUDMI: BG Group Plc, Anglian Water Group, Ltd. (AWG Ltd.), National Grid plc.

En este contexto inmediato a la crisis –coincidente ciertamente a la administración provisional de Duhalde–, la demanda promovida por la firma alemana Siemens fue la única que no se ajustó a un reclamo suscitado por la pesificación y la derogación de los mecanismos indexatorios de las tarifas públicas. En concomitancia con lo apuntado en relación con las estrategias de los inversores, la demanda de Siemens se correspondió con el tipo de “estrategia defensiva”, esto es, una demanda iniciada por un inversor con el propósito de ganar recursos de poder de negociación frente a la eventualidad de verse involucrado en una contienda legal iniciada desde el propio Estado. En este sentido, se debe comentar que se trató de un reclamo el cual derivó de la rescisión de un contrato firmado durante la administración Menem para la confección y provisión de un nuevo Documento Nacional de Identidad sobre el cual recaían sospechas de pagos de sobornos.

El grueso de demandas se registró conforme se advirtió supra a partir del año 2003. En este contexto, deviene importante subrayar que este incremento del número de reclamos, facilitado por la permeabilidad del CIADI al momento de registro, se constituyó en un claro indicio del comportamiento oportunista de los inversores de recurrir a los dispositivos de arbitraje para hacerse de recursos de negociación. En este respecto, es de advertir que ante el advenimiento de un nuevo gobierno nacional y ante la inminencia de una apertura del proceso de renegociación de los contratos, los inversores transnacionales con operatoria en los mercados regulados restantes y en mercados desregulados iniciaron sus reclamos, agenciando el pronto registro de la solicitud de arbitraje (39) .

36- En este punto, pues se aclara que los tribunales arbitrales constituidos conforme las reglas de la CNUDMI, cual mecanismos de arbitraje ad hoc o “no administrados”, se inician con la sola notificación de arbitraje (Reglamento de Arbitraje de CNUDMI, artículo 3).

37- Recuérdese al respecto el artículo 36 del Convenio del CIADI: “3. El Secretario General registrará la solicitud salvo que, de la información contenida en dicha solicitud, encuentre que la diferencia se halla manifiestamente fuera de la jurisdicción del Centro” (Convenio del CIADI, artículo 36).

38- En rigor, debe señalarse que la solicitud de arbitraje fue cursada en los últimos días de 2001.

39- En este punto, ha de señalarse que los plazos transcurridos entre la presentación de las solicitudes de arbitraje y el registro efectivo de las demandas se correspondieron en general con lo previsto en las Reglas de Arbitraje de la institución (90 días). En algunos casos, no obstante, el lapso entre ambas instancias fue mayor en virtud de solicitudes de los propios inversores de suspender el proceso de registro en el marco de sus negociaciones ad hoc con los Estados.

El registro de las demandas, cual respuesta favorable a los inversores en los estadios iniciales de los procedimientos, complejizó el “juego de la renegociación” entre el Estado nacional y los inversores demandantes, al endurecer los posicionamientos encontrados entre ellos. Mientras que para el gobierno las empresas demandantes debían retirar sus demandas para luego discutir las tarifas, para estas últimas la alternativa era a la inversa (Mortimore y Stanley, 2006b: 209).

En este contexto, se produjo el primer laudo contrario del país (correspondiente al caso CMS) el cual condenó a la República Argentina por “violación del principio de trato justo y equitativo y por la cláusula que obliga a respetar compromisos asumidos con el inversor (‘cláusula paraguas’). Además, el Tribunal rechazó el argumento subsidiario de la República Argentina respecto de la existencia de un Estado de Necesidad” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006: 25).

Tal laudo, emitido a casi cuatro años de su registro, obligó a los decisores político-económicos del país a reajustar sus estrategias en las vías alternativas de la negociación y de la disputa (arbitral). En el plano de la negociación, los representantes del gobierno nacional instrumentaron una serie de acciones tendientes a agenciar finalmente acuerdos. En el plano de la disputa arbitral, los defensores del país debieron robustecer las estrategias y acciones confrontacionistas inauguradas con la gestión Kirchner en la presidencia y de Rosatti en la PTN. En concordancia con Stanley (2006), se destaca que la aceptación “ciega” de las decisiones de los tribunales arbitrales podía redundar en una mayor incertidumbre al incrementar los incentivos de inversores transnacionales para activar nuevas demandas o reactivar demandas suspendidas.

En este marco pues, los decisores político-económicos del país luego de profusas negociaciones con los inversores y los gobiernos nacionales de éstos últimos (el gobierno español, particularmente) consiguieron el retiro y/o suspensión de numerosas demandas: Edesur, AES Co.; Pioneer National Resources, Camuzzi, Gas Natural BAN, Enersis, Unysis, RGA Reinsurance Company, Aguas Cordobesas, Telefónica de Argentina, Telecom, Saur, Scotiabank, Pan American Energy, entre los primeros. Los arreglos ad hoc que permitieron tales retiros y/o suspensiones atendieron a las particularidades propias de cada reclamo. No obstante ello, resulta imperioso acentuar que los mismos sortearon, en lo general, el reajuste tarifario como mecanismo de recomposición de las relaciones. En estos casos pues, se diseñaron y ejecutaron beneficios alternativos a la suba de tarifas tales como provisión de subsidios, la extensión de los plazos de la concesión, entre otros. En breve, resoluciones y/o medidas que evitaban afectar las perspectivas electorales del gobierno.

En el plano del litigio, y sobre todo tras los laudos condenatorios en los casos “Azurix”, “Siemens”, “Sempra” y “BG Group”, los responsables de la defensa arbitral del país profundizaron sus estrategias y maniobras de corte confrontativo. Así pues, cursaron solicitudes de revisión, de anulación de los laudos contrarios y solicitudes de recusación de determinados árbitros (Gabrielle Kaufmann-Kohler, árbitro de los tribunales de los casos promovidos por “Suez”, la principal destinataria de tales cuestionamientos).

Con todo, es importante acentuar que a mediados de 2007, la República Argentina comienza a reportar respuestas de laudos favorables, tales como en los casos “LG&E Energy”, “Metalpar” y “TSA Spectrum”. El caso de “LG&E Energy” resultó paradigmático en función de que por primera vez en el contexto de las demandas interpuestas por los inversores transnacionales se reconocía el instituto

del “estado de necesidad”, invocado por la República Argentina. Situación que se repetiría años más tarde en instancias de la respuesta final del Comité Ad Hoc de anulación correspondiente al caso “Sempra”.

Finalmente, puede indicarse que la estrategia de confrontación se continuó en el curso de acción a seguir ante la ejecución de los laudos arbitrales desfavorables. En este respecto, se menciona que los funcionarios de la PTN –Osvaldo Guglielmino, como nuevo titular de la misma– formularon a todos los inversores extranjeros que obtuvieron laudos favorables la opción de reclamar la ejecución en los tribunales domésticos con competencia para estos casos: la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. No obstante la conformidad de este reclamo con las disposiciones institucionales internacionales en la materia (40), los inversores no prosiguieron tal curso so pretexto de que el sometimiento de los laudos favorables en los tribunales argentinos podría implicar una revisión de los mismos. Esta circunstancia, bien vale aclarar, valió para que “CMS” pidiese ante los tribunales de Nueva York el embargo de los fondos que tuviese la República Argentina en la sucursal del Banco de la Nación Argentina en tal ciudad o que “Sempra” reclamase el embargo de la casa del General José de San Martín en Boulogne Sur Mer (Francia).

Consideraciones a modo de cierre

La salida del régimen de la convertibilidad –sostén del modelo de desarrollo ensayado bajo los auspicios del neoliberalismo durante la década del noventa– marcó un quiebre para la realidad argentina. Durante poco más de diez años, esta herramienta de política cambiaria y monetaria se había constituido en el eje ordenador del universo de relaciones de los actores en el país, siendo percibida como un contrato “fundamental” que no habría nunca de quebrantarse. De ahí pues, que el abandono del esquema de caja de conversión representara una conmoción de orden basal. Especialmente afectadas resultaron en esta coyuntura de crisis, las vinculaciones entre el Estado y los inversores transnacionales en el sector real, actores que habían agenciado superlativa gravitación a raíz de su activa participación en las políticas de reforma (en las privatizaciones y/o concesiones, en lo principal).

Estas demandas, se advirtió en reiteradas oportunidades, no afectaron sólo a un país con numerosos problemas en materia de inserción, sino también para las propias instituciones internacionales de resolución arbitral de controversias en materia de inversión. En este sentido, se observa que el “caso argentino” comprendió un número de casos para el cual no estaban originalmente instauradas.

El análisis de las respuestas de las instituciones internacionales de arbitraje a las demandas cursadas contra la República Argentina, permitió constatar la idea del comportamiento oportunista por parte de los actores en pugna. En este punto en particular, ha de señalarse que tanto los inversores demandantes como el Estado nacional actuaron bajo tales parámetros oportunistas. Estas situaciones se reflejaron, por ejemplo, en la interposición de las demandas ante la llegada de un nuevo gobierno, interposición que se traduciría en recursos de poder en los procesos de renegociación. De parte del Estado, el comportamiento oportunista se vinculó al uso de los recursos normativos y reglamentarios en aras de demorar y/o obstaculizar los procedimientos.

40- En términos específicos, el artículo 54 del Convenio de Washington

Por último, se repara que la República Argentina pudo revertir efectivamente la situación de la reducción de los márgenes de maniobra en el transcurrir de las demandas. A tales efectos, los responsables de la defensa arbitral del país propiciaron una sofisticación de las trazas y acciones. De la misma manera, se apunta que esta reversión de los márgenes de acción respondió también a la raigambre interestatal del sistema internacional contemporáneo. En este respecto, se añade que ante la dificultad (eventual) de efectivizar el laudo arbitral en el país, los inversores demandantes con una respuesta en laudo favorable debieron de activar recursos de embargo y/o inhibición en tribunales extranjeros cuyas capacidades de ejecución resultan habilitadas/constreñidas por la propia legislación en la materia.

Referencias bibliográficas

- CITARA, R.M., 2004, “El marco normativo de los tratados bilaterales de inversión (T.B.I) frente a la existencia de la jurisdicción pactada”, en La Ley, sección Doctrina, Buenos Aires, T. 2004-A-1401.
- FERNÁNDEZ ALONSO, J., 2010, “La cuestión de la reinserción financiera en la República Argentina tras el proceso de reestructuración de la deuda (2005-2009)”, en BOLOGNA, Bruno A. La Política Exterior del gobierno de Cristina Fernández, Rosario, Editora – Universidad Nacional de Rosario Editora.
- GUASCH, J.L., 2004, Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions Doing it Right, Washington, D.C., The World Bank.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2006, Informe del Jefe De Gabinete de Ministros Doctor Alberto Angel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados De La Nación, Informe N° 66, Buenos Aires.
- MORTIMORE, M. y STANLEY, L., 2006a, “Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina”, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 88.
- MORTIMORE, M. y STANLEY, L., 2006b, “La Argentina y los Tratados Bilaterales de Inversión: el costo de los compromisos internacionales”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Vol. 46. N°. 182.
- MORTIMORE, M., STANLEY, L. y FERNANDEZ ALONSO, J. (en prensa) La Argentina y los inversores extranjeros: del señalamiento a la pérdida de reputación, mimeo.
- PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN), 2006, Manual de estilo, Buenos Aires: Procuración del Tesoro de la Nación.
- STANLEY, L., 2004, Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante tribunales internacionales: la experiencia argentina reciente, en Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- STANLEY, L., 2006, Tough decisions: Argentina’s strategy versus foreign investment claims, Nuevos documentos Cedes, 23, Buenos Aires, CEDES.

- TAWIL, G. 2003, “Los conflictos en materia de inversión, la jurisdicción del CIADI y el Derecho aplicable. A propósito de las recientes decisiones en los casos ‘Vivendi’, ‘Wena’ y ‘Maffezini’”, en La Ley, Buenos Aires, 2003-A.
- ZONIS, F., 2004, “Las empresas privadas prestatarias de servicios públicos y el arbitraje internacional”, en La Ley, Buenos Aires, Suplemento Actualidad, 24 de junio de 2004.

> Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula

Gisela Pereyra Doval
Esteban Actis



Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula

Gisela Pereyra Doval*

Esteban Actis**

Resumen: El objetivo de este trabajo es demostrar la funcionalidad de la política exterior para lograr el desarrollo económico independientemente de los distintos contextos, modelos económicos, y estrategias imperantes en un Estado. Para ello, buscamos tres casos en donde los contextos -tanto internacionales como domésticos- fueran distintos, y así poder demostrar la continuidad de la política exterior de forma más rigurosa, en lugar de fijar un recorte temporal en donde el análisis de gobiernos sucesivos fuera el motivo de la misma. La continuidad en este objetivo de política exterior se explica dada la importancia del mismo en Brasil hasta llegar a ser un interés nacional parte de la identidad nacional. De este modo, desarrollamos pequeños ejemplos llevados a cabo por los tres gobiernos escogidos: Vargas (1930-1945), Geisel (1974-1979) y da Silva (2003-2010).

Palabras Claves: *identidad nacional - desarrollo económico - política exterior - Brasil.*

Introducción

En la disciplina de las Relaciones Internacionales no existe una concepción unívoca de política exterior. La aparición de corrientes teóricas al interior del campo, como el constructivismo, que impugnaron las cuestiones de segundo orden (epistemológicas y ontológicas) de las teorías hegemónicas, provocó nuevas interpretaciones en cuanto al accionar externo de los estados.

Una de ellas ha sido la de considerar a la política exterior como el resultado de la identidad nacional (Wallace, 1991). Según este autor existen tres dimensiones: una pragmática, una diplomática y la Grand Strategy. La dimensión pragmática es la más general y apunta a todo lo que el gobierno local hace para lidiar con gobiernos extranjeros. La diplomática es un poco más específica que la pragmática y refiere a la orientación general de un gobierno hacia los otros, en el sentido de construir alianzas y coaliciones en la búsqueda de sus intereses nacionales. Sin embargo, es la última dimensión, la Grand Strategy, la más importante para este trabajo. La misma plantea que la política exterior es el resultado de la identidad nacional: "(...) about the sources of national pride, the characteristics which distinguish a country from its neighbours, the core elements of sovereignty it seeks to defend, the values it stands for and seek to promote abroad" (Wallace, 1991:65).

De acuerdo al constructivismo, para comprender la acción estatal en el ámbito externo es necesario examinar las identidades estatales en tanto que la acción externa de los estados está motivada por sus intereses, los cuales, a su vez, se derivan de sus identidades. Esto implica demostrar cómo la identidad que configura la política exterior de un Estado ha sido construida, cómo es comprendida y cómo esta comprensión da lugar a los intereses nacionales que guían las acciones de la política exterior.

*- Dra. en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Becaria Posdoctoral del CONICET. Profesora de la asignatura Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

** - Lic. en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Becario doctoral CONICET. Doctorando en Relaciones Internacionales de la UNR. Profesor de la asignatura Política Internacional Latinoamericana correspondiente al quinto año de la Licenciatura en Relaciones internacionales de la misma casa de estudios.

Si la definición de intereses depende de la articulación de una identidad colectiva, entonces es necesario teorizar y estudiar empíricamente la construcción de las identidades y los procesos por los cuales estas identidades producen intereses. Por lo tanto, se sugiere que es tan necesario problematizar los intereses como las identidades. En este trabajo se estudiará la vinculación entre política exterior y desarrollo económico en Brasil, entendiéndose a este último como un interés nacional definido y marcado por la identidad nacional del Estado.

El objetivo de este trabajo es demostrar la funcionalidad de la acción gubernamental externa para el desarrollo económico independientemente de los distintos contextos, modelos económicos, y estrategias imperantes. Para ello, nos pareció útil buscar casos en donde los contextos -tanto internacionales como domésticos- fueran distintos, y así demostrar esa continuidad de forma más rigurosa, en lugar de fijar un recorte temporal en donde el análisis de gobiernos sucesivos fuera el motivo de la continuidad. De este modo, se desarrollarán pequeños ejemplos (1) llevados a cabo por tres gobiernos en distintas situaciones contextuales: Vargas (1930-1945), Geisel (1974-1979) y da Silva (2003-2010).

La relación entre Política Exterior y Desarrollo Económico

Según el tipo identitario Social Purposes, se indica que un grupo está sujeto a metas específicas con las cuales adoptan la obligación de comprometerse para lograr los resultados esperados a través de determinadas prácticas (Abdelal et. al., 2009). En este sentido, interés nacional y desarrollo económico han sido -y son- conceptos entrelazados y conectados con la identidad nacional de Brasil.

Desde la década del treinta, el problema de “desarrollar” a Brasil estuvo en el eje del pensamiento de los sucesivos gobiernos. De esta forma, la intervención estatal en la economía fue vista como necesaria para superar el subdesarrollo y la naturaleza “dependiente” de la economía (Tarso Flecha de Lima, 1999). El desarrollo económico “(...) es el tema que más permanencia ha tenido en el discurso de la política exterior brasileña y su continuidad se advierte en la definición de las distintas agendas de gobierno. Sigue siendo el objetivo fundamental, entendido éste como interés nacional” (Bernal-Meza, 2006: 74). Esto puede observarse en la ampliación de acceso a mercados, a tecnologías, inversiones productivas y flujos de cooperación internacional. También, en el rol que desempeña Brasil para mejorar su posición internacional a través del cambio de las reglas de juego del sistema internacional. En la misma dirección, Schneider (1976) sostiene que la política exterior de Brasil estuvo al servicio del desarrollo económico puesto que se orientó a mejorar los niveles de este último. De este modo, puede afirmarse que la política exterior de Brasil estuvo tradicionalmente marcada por una constante: la búsqueda del desarrollo económico. En palabras de Amado Cervo “(...) a experiência histórica permite construir o conceito de projeto nacional de desenvolvimento, definido como desígnio nacional e vetor da ação externa” (2008: 10). De esta forma, la acción internacional fue utilizada como herramienta para el desarrollo nacional y la política exterior fue un instrumento complementario al desarrollo, estuvo al servicio del mismo.

1- Estos ejemplos no quieren ser un estudio exhaustivo acerca de las políticas económicas desarrolladas por estos gobiernos, sino pequeños marcadores de nuestra posición.

De acuerdo con lo expuesto, el desarrollo no es sólo una trayectoria local de transformación sino que también se define por la relación entre la capacidad productiva local y las cambiantes matrices de los sectores económicos globales (Evans, 1995). Por este motivo es que unimos desarrollo y política exterior en una dupla fundamental para observar el comportamiento del Estado a través de algunos gobiernos. Bajo esta óptica no es suficiente estudiar las transformaciones productivas al interior del Estado, sino que es necesario analizar el linkage entre ésta y el aprovechamiento o no del contexto internacional.

Modelos de Desarrollo y Política Exterior

El desarrollo económico en Brasil fue entendido de distintas maneras dependiendo del contexto, tanto nacional como internacional, en el cual se erigieron los modelos a seguir. Tal es la estrecha relación entre modelo de desarrollo y política exterior que Cervo (2008) no habla de modelos de desarrollo sino de tipos de Estado. Así, según este autor, la búsqueda del desarrollo económico fue signada por cuatro modelos o paradigmas: el Estado Liberal-conservador (siglo XIX a 1930), el Estado Desarrollista (1930 a 1989), el Estado Normal (1990 a 2002) y el Estado Logístico (2003 hasta nuestros días).

Brasil nació del sistema colonial mercantilista y por eso funcionó como extensión de la economía metropolitana, exportando productos primarios e importando todos los manufacturados que necesitaba. La crisis económica internacional de los años 1930, hizo que las elites económicas y políticas tomaran decisiones drásticas, una vez que concluyeron que el país no podía quedar rehén de los intereses cafecultores de São Paulo. Nació de ahí un consenso industrialista. Los liberales, que defendían la tesis según la cual Brasil tenía vocación agrícola, fueron políticamente derrotados. Esa derrota fue confirmada en la segunda mitad de los años cincuenta. A partir de esa época, los liberales cambiaron su discurso: también ellos se tornaron industrialistas. Las divergencias políticas pasaron a retratar los medios por los cuales se debía promover la industrialización, aunque ya nadie defendía la hipótesis de un Brasil exclusivamente agrícola. De esta forma, a lo largo del tiempo se visualizaron dos tendencias alternantes que funcionan como cimiento / ideología del desarrollo y que son, al mismo tiempo, inherentes a las concepciones del liberalismo brasileño: el desarrollo liberal asociado (liberales radicales) y el desarrollo liberal autónomo (liberales nacionalistas). El primer concepto apunta a un desarrollo asociado con el capital extranjero; en el segundo, el Estado tiene el control del proceso de desarrollo. Estas dos tendencias se corresponden, alternativamente, con los cuatro modelos diseñados por Cervo (2008).

Así, el desarrollo liberal asociado está coligado al paradigma del Estado Liberal-conservador y al paradigma del Estado Normal. Cervo (2008) plantea que ambos paradigmas aceptaron pasivamente las reglas que establecieron las estructuras hegemónicas del capitalismo. Esto explica, en los dos paradigmas, el atraso o retroceso económico sufrido por el país. El paradigma liberal-conservador se basaba en la promoción de la agroexportación y el interés nacional pasaba por fomentar los intereses de los agroexportadores —que eran los propios intereses de la elite dirigente—. A pesar de algunas denuncias con respecto a las concesiones que se le daban a Europa —principalmente a Inglaterra— en materia comercial y financiera, Brasil comenzó a girar en torno a Estados Unidos, por lo cual, se pasó de un centro hegemónico a otro, ya que, en ésta época no se negociaba con las grandes potencias en carácter de igualdad. Por esto, el desarrollo asociado se reconoce en este período a través de la división internacional del trabajo con los países más desarrollados.

Por su parte, el Estado Normal (1990-2002) quiebra la noción del desarrollismo previa y piensa al desarrollo como consecuencia de la integración competitiva a los mercados internacionales. El desarrollo asociado, en este caso, pasaría por la integración al exterior, a pesar de que la idea subyacente era mantener abiertos los márgenes de maniobra para no inviabilizar el proyecto nacional (2). La principal característica de este paradigma es el abandono –y las críticas– de la estrategia de inducción del desarrollo por medio de las iniciativas del Estado. Así, el proyecto de desarrollo de un país puede cambiar con arreglo a determinadas coyunturas nacionales o internacionales pero el interés nacional tiende a ser mucho más perdurable a través del tiempo. En este sentido, el cambio de modelo no implicó que se dejase de lado el interés nacional –entendido como desarrollo– aunque las estrategias empleadas por cada uno de ellos, generó resultados diferentes. El paradigma normal provocó un quiebre dentro del Estado cuyo resultado fue la profundización de la dependencia estructural y un retroceso histórico con respecto a los avances que Brasil había conseguido en las décadas anteriores.

Con respecto a la otra tendencia, la del desarrollo liberal autónomo, encontramos dos paradigmas que la sustentan: el Estado Desarrollista y el Estado Logístico. Estos dos paradigmas tienen algunas características en común: en primer lugar, es el Estado el que lleva adelante la estrategia de desarrollo sin dejar que “se lo maneje desde afuera”; y, en segundo lugar, tanto el alineamiento como las alianzas puestas en práctica por estas dos tendencias son un medio para obtener beneficios, principalmente económicos, no un objetivo per se.

El Estado Desarrollista utilizó la acción internacional para la obtención de insumos para el desarrollo nacional y así fue como el sector agroexportador comenzó a perder relevancia en detrimento del sector industrial. El rasgo más interesante de este período fue la idea de que podía utilizarse el aparato del Estado para generar un cambio estructural. En esa dirección, el gobierno buscó generalizar los intereses de una elite reducida y poco representativa –como lo era la agroexportadora– hacia los intereses de la nación en su conjunto. Así, se reorientaba el rol del Estado que ampliaba sus bases de apoyo al transformar un interés sectorial en interés general de la nación.

Otro punto fuerte de esta tendencia fue que la diplomacia comenzó a aplicarse para mejorar las relaciones económicas externas del país. El contexto de la Segunda Guerra Mundial, al principio del período, aumentó la capacidad de negociación del gobierno y apuntó a satisfacer las dos principales reivindicaciones brasileñas del momento: el financiamiento de la industria siderúrgica y el reequipamiento militar (Altemani de Oliveira, 2005: 51). A partir de la década del treinta, cuando surgió el llamado desarrollismo, los países que implementaron esta tendencia, particularmente Brasil, crecieron a tasas elevadas. Como plantea Bresser-Pereira: “(...) aprovecharon el debilitamiento del centro para formular estrategias nacionales de desarrollo, que implicaban la protección de la industria nacional naciente y la promoción del ahorro forzado a través del Estado” (2007: 111). El desarrollismo fue una estrategia de desarrollo nacional cuyo centro fue el Estado.

El otro paradigma perteneciente a la tendencia del desarrollo liberal autónomo es el Estado Logístico. Según Cervo (2008), el paradigma logístico asocia dos elementos, uno externo y otro interno. En este punto es interesante remarcar que el elemento interno, proviene del paradigma desarrollista

2- En este punto cabe aclarar que la “globalización asimétrica” o el neoliberalismo planteado por Cardoso tuvo rasgos menos ortodoxos que, por ejemplo, el aplicado en Argentina. En este sentido, las presiones sociales sobre el Ejecutivo actuaron como “limitantes” de la aplicación del modelo.

analizado anteriormente. El elemento externo es el liberalismo, componente necesario si tenemos en cuenta el contexto económico, tanto internacional como doméstico, inmediatamente anterior a este paradigma –es decir, el neoliberalismo y el ineludible paso a otra etapa sin que sea “traumático”, en términos de abandonar un modelo e implementar otro totalmente distinto–. En este sentido, la estabilidad monetaria, los estímulos a la inversión extranjera y apertura de los mercados, entre otras medidas, son herencias del Estado Normal cuyas consecuencias el Estado Logístico trata de atenuar, pero sin poder eliminarlas totalmente.

Cervo plantea que la diferencia entre el paradigma desarrollista y el logístico es que en el primero, el Estado asumía las responsabilidades de la política económica mientras que en el segundo, se transfieren las responsabilidades económicas a la sociedad. Es decir, que el Estado es el responsable de proveer la estabilidad económica y de secundar a la sociedad en la realización de sus propios intereses. De ahí proviene el nombre del paradigma, el Estado da apoyo logístico a los emprendimientos –tanto públicos como privados– que surgen de la sociedad empresaria.

El Estado Logístico retomó elementos del Desarrollista y del Normal y, al mismo tiempo, el Estado Normal nunca abandonó del todo el modelo Desarrollista (sobre todo en lo que refiere a algunos elementos claves del nacionalismo y en el pragmatismo político de la formulación y aplicación de la política exterior). De esta forma, desde la década del treinta elementos del Estado Desarrollista han estado presente en los sucesivos gobiernos que buscaron construir un país con recursos de poder económico e industrial. Por lo tanto, a pesar de que el rol del Estado disminuyó notablemente durante el período neoliberal o normal, nunca faltó una estrategia de desarrollo por parte del gobierno brasileño. Por este motivo, nos permitimos hablar de desarrollo, independientemente del paradigma utilizado.

Desarrollo económico y estrategias productivas

El concepto de desarrollo económico ha sido abordado y conceptualizado desde múltiples disciplinas, tanto desde las ciencias duras como desde las humanas y sociales, provocando innumerables acepciones. Esta multiplicidad de acepciones conlleva inexorablemente a identificar y resaltar desde qué lugar se analiza y se estudia la cuestión del desarrollo. En tanto la sociología latinoamericana de segunda mitad del siglo XX ha estado atravesada por la temática del desarrollo y los procesos de modernización (Roitman Rosenmann, 2008), desde la economía política la discusión en torno al desarrollo ha estado centrada en torno a cuáles son las mejores políticas económicas (micro y macro) para viabilizarlo, cuyo trasfondo teórico ha sido el clivaje estado-mercado.

Para caracterizar a un país por su nivel de desarrollo, hay que considerar el mayor o menor bienestar que su población ha alcanzado. Una mejora en el bienestar de la población implica no sólo un mayor ingreso per cápita promedio, sino mejores condiciones de vida para todos los habitantes del país dado. La evaluación del desarrollo de un país también debe considerar el crecimiento económico del mismo y las transformaciones de su estructura socio-económica y política, de forma integral. En este trabajo analizamos al desarrollo sólo como desarrollo económico, ya que su veta social en cuanto a bienestar de la población nos excede. Entendemos al desarrollo económico como “(...) la necesidad y oportunidad de una nación de organizar esfuerzos para mejorar la calidad de vida, y la fuerte correlación entre el crecimiento económico y el logro de otros objetivos políticos” (Bresser-Pereira, 2010: 71). En este sentido, el concepto de desarrollo económico se acerca al concepto de crecimiento

económico que refiere al “proceso sostenido a lo largo del tiempo en el que los niveles de actividad económica aumentan constantemente” (Mochón & Becker, 2008: 592). Específicamente, nos centraremos en estudiar cómo las estrategias de política exterior brasileña fueron orientadas a obtener ganancias económicas que, suponemos, repercutieron en el bienestar de la población.

Cada experiencia nacional, en contextos determinados, ha sabido articular de manera particular la relación Estado-mercado, dando como resultado distintas estrategias de desarrollo. Entendemos por estrategia de desarrollo “(...) una estrategia de competencia internacional [que] consiste en acciones económicas concertadas orientadas al crecimiento económico que tienen a la nación como actor colectivo y al estado como su instrumento básico de acción colectiva” (Bresser-Pereira, 2010: 73) (3).

Como sostienen Devlin & Moguillansky (2009) todos los gobiernos, explícita o tácitamente, cuentan con una estrategia de desarrollo, la cual puede definirse como un lineamiento de acción o un plan para desarrollar ciertos objetivos, los cuales estarán, en última instancia, orientados a una concepción particular del desarrollo (4). Lo que encontramos de particular en Brasil es que la política exterior contempla esa estrategia de desarrollo y, en función de la misma, el Estado actúa en la arena internacional de forma de cumplir con esos objetivos económicos internos delineados por un modelo particular.

La principal línea divisoria en cuanto a las distintas estrategias de desarrollo radica en el grado de intervención pública y el modo en el que se realizan las transformaciones productivas. La visión monetarista-neoliberal sostiene que la intervención del Estado sólo debe fortalecer la acción autónoma del mercado a partir de políticas monetarias y fiscales, compatibles con la estabilidad macroeconómica. En cambio, los enfoques (neo) estructuralistas (5) o (neo) desarrollistas desconfían de algunas de las señales del mercado y de que las ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar la transformación productiva. En este marco, el objetivo de las acciones e iniciativas públicas es distorsionar parte de las señales a corto plazo del mercado —sobre todo las microeconómicas— para incentivar a las empresas a aplicar medidas orientadas a la creación, a mediano y largo plazo, de nuevas ventajas comparativas basadas en procesos productivos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Cualquier estrategia de desarrollo capitalista no es pura, dado que contiene elementos de ambas. Empero, en la centralidad de los agentes está el punto de discordia. Mientras las estrategias monetaristas-neoliberales sostienen que es el mercado el actor central y dinamizador del desarrollo, los segundos invierten la ecuación asignándole ese rol al Estado.

En un breve análisis sobre los fundamentos de las estrategias de Vargas, Geisel y Da Silva podemos concluir que el desenvolvimentismo brasileño se inició con una estrategia nacional-populista (Sikink, 2009) propia del varguismo, continuada por los gobiernos militares (siendo Geisel el mayor exponente), y finalmente relanzada por Da Silva, luego del hiato neoliberal, a partir de lo que podemos definir como un neodesarrollismo heterodoxo, dada la combinación con políticas macroeconómicas ortodoxas. Cada una de las estrategias utilizadas por los gobiernos bajo estudio —equidistancia prag-

3- La diferencia entre Modelos de Desarrollo y Estrategias de Desarrollo es que los primeros son más amplios, abarcan una cosmovisión en donde la política y la ideología están estrechamente relacionadas con la economía. Las estrategias de desarrollo son aquellas acciones concretas destinadas a cumplir las metas de un modelo determinado.

4- Entendemos que existe una diferencia clara entre el concepto liberal de crecimiento y el concepto cepalino de desarrollo. En este sentido, los liberales no utilizan el concepto de desarrollo ya que el mismo supone la acción del Estado en diversos niveles: planeamiento económico, formulación de políticas sectoriales en la industria y en la agricultura, control del cambio, proteccionismo tarifario y otras formas. Los liberales rechazan esas prácticas porque entienden que la economía debe seguir su curso “natural”, determinado por las fuerzas del mercado.

5- Véase Bresser-Pereira (2007, 2009).

mática para desarrollar la industria siderúrgica, negociación para el abastecimiento de petróleo para continuar con la industrialización, e internacionalización de capitales para el aumento de la competitividad a nivel internacional— se enmarcan dentro de los modelos mencionados anteriormente.

Vargas, la Equidistancia Pragmática y la “Elección” Norteamericana

Contrariamente a lo que se piensa, en la ficha publicada en el Archivo Vargas de la Fundación del mismo nombre, se remarca que es erróneo o, por lo menos problemático, afirmar que, en su primera fase de gobierno, Vargas haya actuado en el sentido de promover efectivamente la industrialización. Al mismo tiempo, según Vargas, en el programa de la Revolución de 1930, uno de los aspectos programáticos consignaba la “*criação da indústria básica*” (Almeida Neves, 1995).

Considerando lo planteado por Diniz (1978), la historia rescata a Vargas en dos sentidos contradictorios. Por un lado, se destaca como un líder progresista y reformista, responsable por la ruptura con el orden oligárquico. Bajo esa perspectiva, prevalece su papel de intérprete de los deseos de cambio económico estructural que, desde inicios del siglo XX, se manifestaban en la sociedad, contra el estado vigente que perpetuaba los privilegios de una elite rural. Por el otro, hay quienes destacan a Vargas como un político conservador, típico representante de las elites dominantes tradicionales. En este caso, se afirma, que los cambios realizados se hicieron para mantener los privilegios de los dueños del poder. Según Diniz, en los 15 años de gobierno, Vargas reveló las dos facetas. En este sentido, se adaptó pragmáticamente a las circunstancias cambiantes del contexto internacional y de la política interna, moviéndose en función de las crisis y oscilaciones típicas de aquel momento histórico.

Independientemente de la visión que prevalezca, lo que sí sucedió fue que la crisis del treinta disminuyó la capacidad del país de importar productos, de cumplir con los pagos externos y redujo el ritmo de todas las actividades económicas. Fue en ese contexto que el gobierno amplió la participación del Estado en la economía para evitar una recesión generalizada. Como mencionamos, el Estado tuvo un papel fundamental en lo que respecta al establecimiento del nacional-desarrollismo en este período. Así, se instauró una arquitectura político-institucional, que combinó la centralización del poder, la ampliación de la autonomía y la capacidad de intervención del Estado en los asuntos económicos.

La industrialización del país fue producto del contexto y de determinadas medidas económicas tomadas por el gobierno para paliar los efectos de la crisis. Vargas estableció las bases de un país industrial y entre sus cualidades como estadista se destacó su capacidad para percibir las posibilidades innovadoras de la época de crisis y de cambios en que vivió (Weffort, 2006). La intención de Vargas era defender el café, siendo ésta una política que continuó representando un aspecto prioritario de la agenda gubernamental. La diferencia que esta administración introdujo fue que la defensa del café se financió con recursos extraídos del propio sector, a través de la creación de nuevos impuestos, en lugar de sostenerla recurriendo a préstamos extranjeros.

Paralelamente, en 1931, se introdujo un control de cambios —monopolizado por el Banco do Brasil— para intentar equilibrar la balanza de pagos que había sido alterada por las continuas devaluaciones cambiarias. Esta medida funcionaba como un mecanismo de protección que dificultaba las importaciones de los productos menos esenciales, lo que indirectamente comenzó a favorecer la industria interna. De este modo, mientras los países industrializados sufrían impactos negativos sobre la indus-

tria, producto de la crisis mundial, en Brasil se observaron indicios de crecimiento. Según los archivos de la Fundación Getulio Vargas, recién en 1935 sería definido el papel decisivo de la industria para el desarrollo y la independencia económica del país.

Por otro lado, existió también un factor externo que desembocó en la política gubernamental de Vargas, cual fue la ruptura del equilibrio de poder europeo. Por un lado, Alemania empezó a mirar a América Latina por la posibilidad de ampliar su sistema de poder. Por otro lado, Estados Unidos también comenzó a vincularse a otras economías para garantizar su propia recuperación y crecimiento. De esta forma, Vargas aprovechó los márgenes de negociación que le brindaba la competencia entre los dos “sistemas de poder” (equidistancia pragmática, en términos de Moura). Es en este sentido en el que veremos cómo, utilizando herramientas político-diplomáticas, Vargas buscó conseguir beneficios económicos.

Cabe recordar que, a fines de la década del treinta, el control del Estado sobre las industrias básicas pasó a figurar como una de las preocupaciones fundamentales de Vargas. De esta forma, mediante una serie de decretos, declaró la pertenencia estatal de los yacimientos petrolíferos que fuesen descubiertos en territorio nacional, nacionalizó la industria de refinación del petróleo y creó el Consejo Nacional de Petróleo. También la industria del acero se tornó fundamental y el presidente presentó tres alternativas para concretar el proyecto siderúrgico: 1) directamente por el Estado, por medio del financiamiento extranjero o con recursos obtenidos de la exportación de minerales metalíferos; 2) a través de la asociación del Estado con capitales privados nacionales; y 3) por la iniciativa privada nacional, asociada o no a capitales externos, pero bajo el control estatal (la resolución de estas alternativas se verá más adelante cuando se trate específicamente el tema de Volta Redonda). Al mismo tiempo, se volcó a la producción nacional de equipamiento militar, apoyada, en un primer momento, por un contrato con la empresa alemana Krupp de abastecimiento de material de artillería.

En este sentido, Vargas volvió a aprovechar la rivalidad comercial, política e ideológica entre Alemania y Estados Unidos, ya que acalló la preocupación norteamericana al alinearse con los Estados Unidos en lo que refería a la defensa de una política de solidaridad continental frente a una inminente guerra mundial. A cambio, mediante la Misión Aranha (6), Estados Unidos firmó una serie de acuerdos con Brasil que obtuvo un crédito para la liquidación de las deudas comerciales y financieras, el compromiso de financiar las ventas norteamericanas a Brasil y la promesa de la administración Roosevelt de facilitar la formación de compañías con capitales norteamericanos y brasileños para industrializar la producción de materias primas así como la exportación de minerales. Sin embargo, Aranha también verificó el desinterés del gobierno y de las empresas norteamericanas en relación con la implantación de la industria siderúrgica brasileña.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la declaración inicial de neutralidad de Brasil, obligó a Vargas a equilibrar las tendencias contradictorias que se reflejaban en la sociedad y dividían al gobierno. Vargas trató de mantener la equidistancia en la medida de lo posible aunque debía tomar una decisión con respecto a la postura del país. En este sentido, el criterio que primó fue el del pragmatismo: en 1940, según el plan quinquenal, se preveía, entre otras cosas, la instalación de industrias de base, especialmente las siderúrgicas. Ese mismo año, la empresa United States Steel (7), que se había comprometido a participar del emprendimiento siderúrgico brasileño, comunicó al gobierno que desistía de su decisión. Consecuentemente, el gobierno decidió la creación de su side-

6- Oswaldo Aranha, ministro de Relaciones Exteriores de Vargas, acordaba con él en cuanto al desarrollo industrial.

7- La U.S. Steel es una empresa siderúrgica norteamericana creada en 1901.

rurgia a través de una empresa nacional, y se escogió el área de Volta Redonda, en Rio de Janeiro, para la construcción del complejo siderúrgico.

En este punto se observa el intercambio de favores políticos con el objetivo de obtener beneficios económicos: Brasil afirmó su propósito de colaborar militarmente con Estados Unidos a cambio de préstamos destinados al proyecto siderúrgico. Roosevelt declaró que estaba dispuesto a ayudar en la construcción del complejo a cambio de la participación en el proyecto de alguna empresa siderúrgica norteamericana (8). Ante este cuadro, Vargas pronunció un discurso, según Moniz Bandeira (2007), de cuño nacionalista y socializante, en el que hacía referencia a “(...) las naciones fuertes que se imponen por la organización basada en el sentimiento de la Patria y sustentándose por la convicción de la propia superioridad (...)”, además de plantear que la economía equilibrada no conformaba más “(...) el monopolio del confort y de los beneficios de la civilización por clases privilegiadas”. Este discurso de Vargas tácitamente alejaba a Brasil de Estados Unidos y fue interpretado como “germanófilo”. Ante esto, Roosevelt inmediatamente informó que se disponía a conceder la financiación para el complejo.

Indudablemente, el discurso de Vargas puede ser interpretado como una maniobra para ejercer presión sobre Estados Unidos a favor de la industria siderúrgica brasileña. Esta lectura puede reforzarse si se tiene en cuenta que el financiamiento pasó a ser prioritario para el gobierno norteamericano cuando Alemania ofreció un empréstito a Vargas. De este modo, a fines de septiembre de 1940 se firmó el acuerdo entre Brasil y Estados Unidos para la construcción de la Compañía Siderúrgica Nacional y Vargas recibió la autorización del préstamo solicitado para construir Volta Redonda. Según archivos de la Fundación Getulio Vargas, Volta Redonda ejerció un impacto inmediato sobre la economía brasileña.

Cuando Brasil le declaró la guerra a Alemania y, subsiguientemente, a los países del Eje, se hizo evidente la elección brasileña. El acercamiento a Estados Unidos dio como resultado, entre otras cosas, el financiamiento de la siderurgia y el reequipamiento militar brasileños.

El modelo hegemónico introducido por Vargas puede ser caracterizado como un modelo nacional-estatista, en el cual el impulso del desarrollo estuvo centrado, fundamentalmente, en el Estado y en la industrialización. La organización de las clases fundamentales emergentes era articulada por el Estado, que incentivaba la unidad corporativa de esos sectores. En este sentido, el nacionalismo fue antiliberal en el plano económico para proteger el mercado interno y fomentar la industrialización nacional.

Geisel y los Imperativos del Sector Energético

Durante la administración de Ernesto Geisel tuvo lugar el apogeo del nacional-desarrollismo como modelo de desarrollo. La coyuntura internacional estaba caracterizada por cierto grado de ambivalencia. Por un lado, ésta era favorable para el intento de una mayor autonomía política por el inicio de la distensión internacional, la profundización de la escisión dentro de los bloques, la crisis de autoridad norteamericana visualizada con Vietnam y Watergate, los ensayos autonomistas europeo y japonés. Por otro, se presentaban nuevos constreñimientos externos que revelaban la necesidad de

8- Recordemos que cuando Aranha, en su misión a Estados Unidos, verificó el desinterés norteamericano en relación a la implantación de la industria siderúrgica brasileña, Vargas declaró que el proyecto se realizaría exclusivamente con esfuerzos nacionales.

una lectura más compleja de la realidad internacional. El shock petrolero de 1973 y la crisis económica, señalaban el fin del gran ciclo de crecimiento económico que comenzó al final de la Segunda Guerra Mundial.

En este cuadro de situación, sobresalía la preocupación de Brasil por la seguridad del suministro de petróleo. Por tal motivo, los diplomáticos brasileños estuvieron presentes en las diversas negociaciones internacionales en pro de la adquisición y la garantía del abastecimiento de recursos energéticos. A modo de ejemplo, podemos mencionar las negociaciones con Bolivia (gas), Paraguay (Itaipú), Estados Unidos (energía nuclear), Alemania (acuerdo nuclear), países de Medio Oriente y África (abastecimiento de petróleo antes y después de la crisis) y, finalmente, la creación de la División de Energía y Recursos Minerales del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fines de la década de 1970.

A raíz de esta coyuntura, las características de las acciones planteadas por el gobierno exigían una desideologización y despolitización de la acción internacional. Esto es, la aplicación coherente de principios pragmáticos en el establecimiento de los intereses prioritarios que el país debería perseguir en el plano externo para disminuir su vulnerabilidad. En esta situación, el pragmatismo consistía en identificar en cada caso cuál era el interés nacional (Altemani de Oliveira, 1987).

Así, Geisel formuló el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND), diseñado para impulsar a Brasil a las etapas finales de la industrialización. Según el Archivo Geisel (1976), el II PND preveía la consolidación de una sociedad industrial moderna y de un modelo de economía competitiva. Esa economía moderna exigía inversiones en las industrias de base, el desarrollo científico y tecnológico y la infraestructura económica. La política energética también sería decisiva en la estrategia de desarrollo, siendo la preocupación básica reducir la dependencia del país de las fuentes de abastecimiento externas. La vulnerabilidad económica del país comenzó a acentuarse a partir de la crisis del petróleo y el incremento de las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados, por este motivo, la necesidad de obtener superávits comerciales en la balanza de pagos se volvió más apremiante para poder mantener el ritmo de crecimiento industrial.

Por este motivo, el gobierno de Geisel intentó crear nuevas oportunidades dinamizando los vínculos económicos y abriendo nuevos mercados para compensar la retracción de los mercados tradicionales. Según Lessa, "(...) a Política Externa de Geisel tinha, em 1974, a necessidade de diversificar os contatos internacionais, de molde a não apenas compensar com exportações os crescentes deficits da balança de pagamentos, como superar, pela abertura de novos mercados, a retração de clientes tradicionais no mundo dos industrializados –então empenhados em superar a crise de fornecimento do petróleo" (1995: 25). Es en este contexto que, entre otras cosas, se "oficializó" la política exterior brasileña hacia África.

Algunas décadas después de la independencia de Brasil, las relaciones entre este Estado y Portugal fueron de una amistad vinculada a una imagen paternalista. Era una relación simbiótica que tendía a unificar brasileños y portugueses (Saraiva, 1994). Como resultado de este "imaginario" brasileño, los distintos gobiernos, adoptaron una política de colaboración con Portugal en sus colonias africanas. De este modo, Antônio Salazar –dictador portugués desde 1932 hasta 1970– llevó a cabo la promoción y posterior firma de un Tratado de Amistad y Consulta (1953) cuyas cláusulas obligaban a la realización de consultas previas entre ambos países sobre aspectos internacionales. En definitiva,

Brasil coartaba su propia libertad de expedirse sobre cualquier temática internacional, en general, y sobre la independencia de las colonias portuguesas, en particular.

A pesar de la lenta construcción de una política africana a comienzos de la década del sesenta, la misma tuvo claros límites en cuanto a la comunión entre Brasil y Portugal y el intento de independencia de Angola: ese mismo año, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Afonso Arinos, “(...) anunciou a decisão presidencial de continuar apoiando o anticolonialismo, mas que o Brasil tinha obrigações internacionais com Portugal” (Saraiva, 1994: 299). Este tipo de ambigüedades entre el cumplimiento del acuerdo con Portugal y el apoyo a la descolonización africana ayudaron a que, a partir del golpe de Estado de 1964 y de los sucesivos gobiernos militares, se vivenciara una especie de “intervalo” en la llamada política africanista brasileña.

A partir de la asunción de Geisel a la presidencia, en un contexto signado por la crisis petrolera internacional, las “amenazas” de interrumpir el suministro de petróleo por parte de algunos países africanos ya independizados comenzaron a ser tenidas en cuenta por la administración brasileña. En 1972, el Gobierno nigeriano declaró que las “relaciones especiales” entre Brasil y Portugal constituían el principal obstáculo para la celebración de contratos entre la Nigerian National Oil Corporation y Petrobras. En 1973, algunos países de África Oriental apelaron a los países árabes para que incluyeran a Brasil en una lista de seis estados que sufrirían sanciones económicas y embargo petrolero a raíz de su posición ambigua en relación al conflicto en Angola y Mozambique. Ese mismo año, el delegado de Etiopía en Naciones Unidas declaró que los países africanos habían decidido demostrar a Brasil que tendría que pagar un precio muy alto por no diferenciarse de las posiciones portuguesas (Carvalho, 2009). En enero de 1974, el Primer Ministro de Nigeria declaró “(...) a Nigéria não apóia a posição de que o petróleo possa ser utilizado como arma política, mas é claro que, de qualquer forma, negociar com amigos é mais fácil do que inimigos” (citado en Altemani de Oliveira, 1987). Esta declaración fue contundente con respecto a la posición de los países africanos con respecto al no reconocimiento de la independencia de Angola y Mozambique.

Según Saraiva (1994), la política exterior de Brasil para África en este período tenía cuatro fundamentos que la justificaban: 1) el mantenimiento del nacional-desarrollismo; 2) el pragmatismo económico y comercial; la búsqueda de nuevos mercados y parceiros, incluyendo una política de abastecimiento de petróleo, dada la vulnerabilidad energética por la crisis de 1973; 3) el mantenimiento de una cierta influencia en el Atlántico Sur; y 4) la defensa de la historia y la cultura común con países lusófonos. De estos cuatro fundamentos expuestos por Sombra Saraiva, los dos primeros son los más pertinentes para este trabajo. A partir de las declaraciones de los países africanos con respecto a la quita de apoyo que recibiría Brasil, sin dudas este reconocimiento oficial deshacía el alineamiento anterior con Portugal.

Según el canciller Azeredo da Silveira, el reconocimiento de Angola fue por varios motivos. En primer lugar, cuando se estableció el gobierno de transición en Angola, Brasil fue el único país invitado por los tres movimientos de liberación angoleña y por el gobierno portugués para establecer una representación diplomática –al ser un hecho inédito en las relaciones internacionales, el gobierno de Brasil dio en llamar a esta figura “Representación Especial”–. En segundo lugar, también según el canciller, el intercambio comercial entre Brasil y África era negativo y el gobierno quería revertir esa situación: “(...) tínhamos um inventário muito negativo na África e esse inventário desapareceu” (MRE, 1977: 3). En tercer lugar, Brasil reconocía la importancia del fortalecimiento de los vínculos con la Comunidad

Atlántica y las “fronteras naturales”, ya que, en algunas oportunidades, era más fácil transportar productos a través del océano que en el interior de Brasil. En cuarto lugar, Brasil debía ser solidario con África por su formación racial (la cuestión cultural), y era preciso mostrar esto de forma clara. A partir de lo mencionado, es importante recordar también que en 1974, Brasil era el mayor importador de petróleo de los países en desarrollo y el séptimo en escala mundial, siendo necesario cerca del 40% de las exportaciones brasileñas para pagar la importación de este producto. Por este motivo, cuando Geisel llegó a la presidencia de Brasil, la cooperación económica y la expansión comercial con África eran más beneficiosas que su “amistad” con Portugal. Como plantea Andrade de Melo: “Em busca de saldos comerciais, é imprescindível que ampliemos nosso intercâmbio, inclusive com países árabes, com países da África Negra, antes negligenciados. Para ter relações normais com uns e outros, teremos, necessariamente, de rever algumas posições políticas que vínhamos assumido desde 1964, de irrestrito apoio a Israel e a Portugal” (2000: 79).

De esta forma, como mencionáramos anteriormente, Itamaraty “(...) percebeu que ao reconhecer a independência de Angola poderia reforçar a sua presença na África portuguesa e melhorar a imagem e a credibilidade do Brasil junto aos estados africanos mais progressistas” (Carvalho, 2009: 54). Además de la imagen y credibilidad del país, Itamaraty buscaba “(...) vantagens de natureza econômica decorrentes de um eventual apoio do Brasil à Frente Nacional de Libertação de Angola (...)” (Pinheiro, 2002: 85). Por otro lado, también se percibía que el reconocimiento de Angola sería visto como clave para normalizar las relaciones con Mozambique lo que completaría el “pedido” de los países del África negra.

Según Silveira: “(...) en África fueron las posiciones políticas las que abrieron mercados. Hoy nuestro comercio con África es igual a la mitad de nuestro comercio exterior en 1963. Creció 550%” (MRE, 1977: 2). El aumento de las importaciones de África se derivó de la participación de África en el total de las importaciones de petróleo brasileñas. En el año 1979, la importación de petróleo bruto africano a Brasil ascendió al 47.8% del total de las importaciones (Soares Leite, 2011). Al mismo tiempo, las operaciones de Petrobras en Angola se iniciaron en 1979 y se basaron en la reafirmación de la política exterior brasileña para África que fue llevada a cabo por Geisel.

También es interesante notar que, en este período, se observó un cambio en el tipo de productos exportados por Brasil. En cuanto a las exportaciones a África, en su mayoría, Brasil comenzó a exportar productos manufacturados, lo que, según Altemani de Oliveira (1987), contribuyó a diversificar el relacionamiento jerárquico de la economía internacional. A los productos manufacturados se sumaron la venta de servicios, tecnología y bienes de capital destinados a obras de infraestructura.

En este apartado se resaltó la importancia que tuvo el mercado nigeriano de petróleo, y la “amenaza” de perderlo si no se reconocía la independencia de Angola y Mozambique. Con respecto a esto, cabe notar el salto cuantitativo que tuvo su intercambio comercial si lo observamos antes y después del reconocimiento de Angola como país independiente. Las exportaciones de Brasil a Nigeria, representaban el 2.8% del comercio total en 1974 y crecieron hasta alcanzar 14% en 1975; fue el segundo cliente brasileño en 1976 y 1977 y, a partir de 1978 ocupó el primer lugar. En su intercambio comercial se destacó la exportación de productos manufacturados brasileños a cambio del petróleo nigeriano. De esta forma, siguiendo a Altemani de Oliveira (1987), podemos afirmar que la importancia de las exportaciones para África está significativamente localizada en la política desarrollada por

el gobierno de Geisel y reforzada a partir del reconocimiento de la independencia de las ex colonias portuguesas.

Da Silva y la Internacionalización de Capitales Brasileños

Las características del sistema internacional en el que le tocó gobernar a Da Silva estaban vinculadas a mejorar los niveles de crecimiento económico y a avanzar en el desarrollo del país a través de la realización de Inversiones Extranjeras Directas (IED), las cuales han tenido como destino principal a los países de América del Sur. Cabe aclarar que la política exterior económica del gobierno de Da Silva no se restringió sólo a América del Sur. A pesar de ser una región sumamente importante, tanto en el discurso como en las iniciativas y eventos políticos, otras regiones fueron al menos tan relevantes. Por otra parte, las mismas características del Estado logístico hacen que el análisis del gobierno Da Silva sea distinto que los dos anteriores.

El gobierno de Lula Da Silva implementó durante sus ocho años de gobierno (2003-2010) una estrategia de desarrollo híbrida que se observó en la adopción de una política monetarista de corte ortodoxo con una política económica heterodoxa por el rol que se le asignó al Estado. Este tipo de estrategia puede denominarse como neodesarrollismo.

En este sentido, la política económica del gobierno privilegió el control de la inflación sobre el crecimiento a partir de un tipo de cambio revaluado, altas tasas de interés y de un exhaustivo control del gasto público. No obstante, de acuerdo a la división de estrategias de desarrollo mencionadas, los fundamentos de la política económica tienen su raíz desarrollista dada la creencia que el rol del Estado es indispensable para la transformación productiva, desconfiando de que ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar dicha transformación (Devlin & Moguillansky, 2009)(9).

Ahora bien, una característica propia de la estrategia de desarrollo ha sido la internacionalización de capitales brasileños a partir de IED de empresas brasileñas. Sin embargo, como plantea García "por trás de uma grande empresa há sempre um Estado forte, que a financia e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue. E por trás de um Estado hegemônico há sempre empresas multinacionais que atuam dentro e fora do país, levando sua marca e criando sua imagem junto à imagem do país potência" (2011: 1).

Datos de los economistas Luís Afonso Lima (presidente de la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales -SOBEET-) y Octavio De Barros, señalan que entre los años 2000 y 2003 el promedio de egresos de IED era de 700 millones de dólares al año, pasando a ser de 14.000 mil millones entre los años 2004-2008 (Lima & Berros, 2009). Otro dato que ilustra la magnitud del fenómeno es el stock de IED acumulado en los últimos ocho años, el mismo supera los 145 mil millones de dólares de IED realizada por empresas brasileñas en el exterior (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, 2010). Según datos de la CEPAL (2009), se estima que en Brasil hay 877 empresas que invierten en el exterior, incluyendo estatales y privadas. De acuerdo con datos de la UNCTAD, el stock de IED mantenido por las multinacionales brasileñas es el cuarto más grande entre países con mercados emergentes; sólo China, Singapur y Taiwán poseen, a través de sus empresas, un stock más amplio (Amann, 2009).

9- Vale aclarar que el neodesarrollismo es una estrategia que fue adoptada por toda la "izquierda" surgida en América Latina pos Consenso de Washington. Esta es una izquierda diferente de la del tiempo de la Guerra Fría, básicamente porque llegó al poder por las urnas y porque aceptó premisas liberales. Sin embargo, lo más destacable del gobierno de da Silva fue que recolocó la cuestión del desarrollo en el centro de las preocupaciones sobre el futuro del país. Recordemos que Cardoso había retirado este tema de la agenda. Cardoso presentaba a Brasil como un país de democracia consolidada; la mayor democracia del Hemisfério Sur; pero como liberal, adoptó el lema "abrir, desregular y privatizar", excluyendo el desarrollo.

Cabe preguntarnos cuáles son las decisiones o políticas estatales que posibilitan la vinculación del modelo de desarrollo de Da Silva con la estrategia del proceso de internacionalización de capitales brasileños. Coincidimos con Cervo (2010a) en que, más allá de los incentivos propios del mercado, el rol del Estado siempre fue imprescindible para la internacionalización económica. En este sentido, la relación capital transnacionalizado-Estado de origen es clave para comprender el porqué del éxito del movimiento de esos capitales. Compartimos la tesis de Chang (2007) que plantea que, en la historia del capitalismo, la intervención estatal fue clave para que los estados desarrollados se conformen como tales, aspecto visible en la internacionalización -por comercio o inversiones- de la estructura productiva nacional.

En términos macroeconómicos, la decisión de mantener un tipo de cambio revaluado explica en parte el fenómeno. Como sostienen Barbosa & Pereira de Souza, “(...) una de las consecuencias de la apreciación del real fue que los activos externos resultaron relativamente baratos para las grandes empresas brasileñas que, a su vez, aprovecharon un momento de elevación de sus ganancias y liquidez internacional para internacionalizarse” (2010: 99). Además, la crisis económica mundial aceleró procesos de fusiones y adquisiciones, generando la creación de grandes monopolios con financiamiento y ayuda estatal. Cabe aclarar que la formación de monopolios es un importante impulso a la expansión internacional de los grandes grupos económicos en su búsqueda de acumulación, lo que también se verifica en el caso de Brasil. Esto es, a pesar de la crisis en los mercados mundiales a partir del año 2008, las multinacionales brasileñas redujeron muy poco los negocios en el exterior. Según datos de la revista *Multinacionais Brasileiras de Valor Económico*, el índice general de las empresas más internacionalizadas, formado por la media aritmética de la participación de activos, empleos e ingresos en el exterior en relación al total, tuvo un pequeño retroceso: de 21,1% en 2008 a 20,9% en 2009, una cifra que demuestra bastante estabilidad para un movimiento creciente en los últimos años. Teniendo en cuenta la emergencia de la crisis financiera internacional en el año 2008, el proceso de transnacionalización de las empresas brasileñas experimentó un retroceso de sólo dos puntos. Esta cifra muestra que Brasil se vio menos afectado, en términos comparados, con otros países. Según Thimoteo (2011) aunque no recuperó el ritmo de inversiones alcanzado antes de la crisis financiera, la internacionalización de las empresas brasileñas demostró que es una política estable. Después de un 2009 pobre, en donde, según datos del Banco Central, esas compañías repatriaron US\$ 10 billones, las IED brasileñas en el exterior alcanzaron los US\$ 11,5 billones en el 2010, con lo cual se volvió a observar un movimiento ascendente.

Sin embargo, donde se puede observar de manera nítida la impronta desarrollista que tiene la internacionalización de la economía brasileña, es en el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Desde el año 2003 el Banco apoya los proyectos de IED de empresas brasileñas en el exterior por medio del financiamiento o de participación accionaria (BNDES, 2008). A partir de ese año, el fomento a la internacionalización de empresas fue identificado como un objetivo. Desde entonces, los montos destinados a dicho fin son acompañados por estructuras organizacionales al interior del BNDES. Según datos de Coelho, durante el gobierno de Da Silva hubo un aumento creciente en el indicador de inversiones externas brasileñas. En el período 2004-2006, el volumen de inversiones brasileñas aumentó considerablemente, partiendo de un monto aproximado de US\$ 250 millones en 2003 para alcanzar US\$ 28 billones al final del primer mandato de Da Silva en 2006 (Coelho, 2011: 12). Por otra parte, como señalan Ribeiro & Casado Lima (2008), el BNDES incorporó la integración sudamericana como una prioridad en su estrategia de actuación, acompañando y financiando tanto operaciones vinculadas a las exportaciones como a la internacionalización de empresas.

Hasta el año 2008 el Banco tenía dos programas vinculados al proceso de internacionalización. Uno directo, el Programa de Internacionalización de Empresas (10), destinado a empresas de capital brasileño que desarrollan actividades industriales o servicios de ingeniería y que poseen estrategias de largo plazo de internacionalización, vía construcción de nuevas unidades, adquisición, ampliación o modernización de unidades instaladas y participación societaria. Una operación financiada por el BNDES, para dar un ejemplo, fue la compra, en septiembre de 2005, de la empresa argentina Swift Armour S.A. por parte del grupo brasileño Friboi S.A., dedicado a los alimentos. El valor de la operación fue de 120 millones de dólares, de los cuales 80 millones fueron otorgados por el BNDES a ser devueltos en cinco años (Ochoa, 2007). No solamente el Banco lleva adelante operaciones directas, sino que también apoya a empresas con subsidiarias en el exterior por medio de lo que se conoce como *suppliers credits*, es decir giros de capitales para formación de stock en el exterior o compra de bienes de capital. Según Raúl Ochoa (2007), ésta fue implementada en Weg (motores); Bematech (electrónica); Karsten (textiles); Tramontina (utensilios) y Portobello (cerámica).

El otro programa que indirectamente está relacionado con la internacionalización de capitales es el de Infraestructura (11), en áreas como la expansión y modernización del sector eléctrico; la diversificación de la matriz energética nacional; el desarrollo del mercado de gas natural; la promoción de energías renovables, entre otras. Si bien el programa se orienta a financiar proyectos a realizarse en Brasil, no se deja de lado el apoyo a empresas que realizan obras de infraestructuras en el exterior, principalmente si las mismas tienen un impacto indirecto en Brasil. Un ejemplo de este programa fue el crédito de 142 millones de dólares otorgado a la empresa TGS Argentina (controlada por Petrobras) para la ampliación del gasoducto San Martín tramo Bahía Blanca-Buenos Aires en 2005 (12).

Según Valor Econômico (2011), en 2010, apenas el 9,5% de las empresas brasileñas fueron financiadas internacionalmente por el BNDES. Sin embargo, ese bajo porcentaje, entre otros factores, puede estar relacionado a la concentración de concesiones y operaciones de la institución estatal hacia un reducido número de empresas nacionales de gran porte. Es indiscutible la actuación decisiva del BNDES en la concesión de préstamos y en la capitalización de las grandes empresas, sobre todo para viabilizar los negocios más voluminosos de fusiones y adquisiciones en el exterior. Desde el 2007 hasta mediados de 2010, el Banco desembolsó cerca de R\$ 10 billones en operaciones de participaciones accionarias de empresas brasileñas que buscaban internacionalizarse (Valor Econômico, 2011). El papel del BNDES consiste, sobre todo, en evaluar las demandas de apoyo financiero solicitadas por las empresas, teniendo como foco principal las inversiones en capacidad productiva.

Dicho esto, debemos destacar que la política exterior, como política pública, no ha sido ajena al proceso de internacionalización de capitales. Retomando la línea de análisis que recorre el artículo, la administración Da Silva dejó bien en claro, una vez en el poder, que su política exterior iba a estar estrechamente ligada a una estrategia de desarrollo internacionalista. El entonces canciller, Celso Amorim, resaltó que "(...) un elemento central de la política externa del gobierno va a ser cumplir el papel de instrumento para el apoyo al proyecto de desarrollo social y económico del país" (Amorim: 2004). En la política exterior del gobierno de Da Silva se observa un acompañamiento a la expansión

10- Para más Información véase: <http://inter.bndes.gov.br/espanol/internacionalizacion.asp>

11- Para más información véase: <http://inter.bndes.gov.br/espanol/infraestructura.asp>

12- "TGS concluye extensión de gasoducto General San Martín", Portal Business News América, del día 13/09/05. Consultada el 6 de noviembre de 2009. Disponible en http://www.bnamericas.com/news/petroleoygas/TGS_concluye_extension_de_gasoducto_General_San_Martin

de capitales brasileños más allá de su frontera. Según Luciano Coutinho, el actual presidente del BNDES, "(...) la internacionalización de empresas brasileñas es una política de Estado, a favor de la cual se utilizan todos los resortes de poder, desde los mercados de capitales hasta las inversiones en infraestructura, el desarrollo tecnológico y la plena utilización de la diplomacia de Itamaraty" (citado en Castro, 2009: 30).

En conjunto, el aumento del valor relativo del mercado y el mejor acceso a recursos de terceros en términos de costo, plazo y volumen constituyen instrumentos poderosos para el fortalecimiento de la presencia de empresas brasileñas en el escenario global. Elemento adicional de apoyo es la existencia de políticas públicas favorables a la internacionalización. Los esfuerzos actuales están concentrados en el apoyo del BNDES en la formación de "campeones" globales, tanto bajo la forma de capital como de crédito (Valor Econômico, 2011). Por estos motivos, nos parece interesante citar in extenso la hipótesis de Coelho que plantea: "O envolvimento entre empresas nacionais e a política externa do Governo Lula teve o BNDES como o principal agente articulador dessa relação. A busca por novos mercados para os produtos brasileiros e a estratégia de projeção internacional do país consolidou a relação de grandes empresas brasileiras com as ações externas do país no exterior (...) Assim, ao mesmo tempo em que os recursos do BNDES auxiliaram empresas nacionais a expandir suas atividades no exterior, o Banco consolidou-se como instituição financeira de amplo alcance regional aumentando, de forma generalizada, a influência do Brasil no cenário internacional" (2011: 6).

El propio Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, en su Balanço de Política Externa 2003/2010, deja en claro la estrecha relación entre política exterior e internacionalización de capitales brasileños. En el apartado "América do Sul. Relações com países sul-americanos. Comércio e investimentos", dice textualmente "A América do Sul tornou-se, ainda, principal destino dos investimentos de empresas brasileiras no exterior (...) Para o aproveitamento pleno das oportunidades oferecidas na relação com os vizinhos, é necessário fomentar o investimento no desenvolvimento de nichos de produção em tais países que se combinem às necessidades brasileiras (...) Um dos efeitos da priorização da integração regional é a maior presença de empresas brasileiras no continente. O Governo brasileiro tem lançado mão de políticas comerciais e de financiamento em suas relações com os países da região, criando oportunidades de diversificação de mercadorias para as companhias nacionais" (2011a: 1).

El ejemplo más contundente de cómo la diplomacia puede generar iniciativas en pos de la internacionalización de capital la brindan Vigevani & Cepaluni (2007). Según estos autores en la 1ª Reunión de Jefes de Estados de América del Sur, realizada en el año 2000, en Brasilia, donde fue acordada la puesta en marcha de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), Itamaraty tuvo un rol central dado que fue la principal propulsora de la iniciativa. En 2005, ante la falta de financiamiento para la realización de los proyectos pautados, Brasil comprometió el BNDES a ser parte de la iniciativa. Esta situación implicó un cambio en los propios objetivos del banco, el cual pasó a concebirse como un actor financiero para la integración sudamericana, siendo una de las formas el apoyo a inversiones directas de empresas brasileñas en el exterior.

Nuevamente en el Balanço de Política Externa, en el capítulo "América do Sul. Relações com países sul-americanos. Infraestrutura", se sostiene que: "Não obstante a presença do BID, CAF e Fonplata no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, e de sua contribuição financeira para a elaboração desses projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento

da infraestrutura física regional em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-Proex, bem como à atuação individual da CAF. O Brasil aprovou, desde 2003, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região" (2011b: 1). Algunos ejemplos de proyectos de infraestructura financiados por el BNDES en el marco de IIRSA (BNDES: 2006) pueden ser: líneas 3 y 4 del metro de Caracas (Venezuela), Hidroeléctrica La Vueltona (Venezuela), Transmilenio, transporte urbano (Colombia), Hidroeléctrica San Francisco (Ecuador), Ruta 10 (Paraguay), ampliación del gasoducto Norte/TGN (Argentina), Aguas de Maldonado (Uruguay), Línea de Transmisión UTE Punta de Tigre (Uruguay).

La utilización del BNDES como herramienta de financiación para apuntalar la integración física sudamericana tiene una triple lectura. La primera, la que ha realizado el gobierno de Da Silva al incluirlo como parte de la diplomacia de generosidad: ayudar al desarrollo de los países de la región, y así reducir las asimetrías en términos de desarrollo.

Una segunda lectura, debe hacerse desde los intereses económicos del empresariado brasileño. Siguiendo a Lafer (2002), el cual considera a la política exterior como una política pública cuyo principal objetivo es traducir necesidades internas en oportunidades domésticas, podemos observar la funcionalidad de IIRSA a la expansión de multinacionales brasileñas en el área de ingeniería y construcción, como Odebrecht y Grupo Andrade Gutierrez. Desde una visión holística, dicha situación no hace más que hacer tangible la estrecha relación entre política exterior y desarrollo en Brasil.

Por último, una tercera lectura, alejada de una perspectiva idealista y económica, indica puntualizar en los objetivos políticos: ejercer poder en la región para poder proyectar el liderazgo brasileño. La internacionalización de capitales, tanto financieros (BNDES) como por IED de multinacionales brasileñas a nivel sudamericano puede ser considerado un mecanismo de influencia política en América del Sur.

La Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais en conjunto con la Revista Valor Econômico, siguiendo los criterios de la UNCTAD, elaboró en 2011 un ranking (13) de las 51 empresas brasileñas más internacionalizadas, del mismo se desprendió que alrededor de la mitad (22 empresas) tuvieron algún tipo de relación con el Estado durante el gobierno Da Silva. También se constató que algunas de las empresas de las cuales el BNDES es accionista fueron posicionadas entre las empresas más internacionalizadas del país (Coelho: 2011).

Por otro lado, para dar respuesta a la naturaleza de las firmas brasileñas, Schneider (2009) propone que en Brasil los legados económicos generalmente incluyen una gran contribución por parte del Estado. Una gran parte de las multinacionales brasileñas más importantes (entre otras Vale (14) y Embraer (15)) fueron propiedad estatal y continúan beneficiándose de su protección. Otras firmas también se benefician actualmente de la protección estatal (banking, acero, telecomunicaciones y transporte) o recibieron en el pasado subsidios estatales (construcción y petroquímica). En suma, a través de la propiedad estatal, protección tarifaria, créditos subsidiados, contratos gubernamenta-

13- El Ranking puede ser consultado en la Revista Multinacionais Brasileiras de Valor Econômico de septiembre de 2011 (página 30).
14- Vale fue privatizada en 1997, cuando la CSN adquirió la mayoría de las acciones del gobierno federal. Sin embargo, Vale sigue siendo considerada empresa estatal en su cotización en la BOVESPA -Bolsa de Valores de São Paulo- y el NYSE (New York Stock Exchange).

15- Originariamente, el gobierno brasileño poseía el 51% de las acciones de la empresa quedando el resto en manos de inversores privados. En 1994 Embraer fue privatizada y el control mayoritario pasó a manos de tres grupos brasileños de inversión (Previ, Sistel y Bozano Group). El gobierno brasileño permaneció involucrado mediante la posesión del 1% del capital que le permitía vetar ciertos acuerdos relacionados con la aviación militar y la venta de tecnología a otros países.

les, apoyo en investigación, entre otros, los gobiernos brasileños alimentaron a varias de las grandes empresas desde la década del treinta en adelante.

Con respecto al rol actual del Estado, cabe remarcar que al comienzo del gobierno de Da Silva no se mantuvo una política explícita designada para fomentar la inversión de las empresas domésticas en el exterior. Sin embargo, es posible argumentar que mediante intervenciones puntuales se asistió implícitamente a las empresas en sus intentos de expandirse en el extranjero. En este sentido es que remarcamos el rol del BNDES y su apoyo a la industrialización vía el financiamiento de las exportaciones de las empresas brasileñas.

Siguiendo a Cervo (2010b) podemos decir que, por primera vez en su historia, la internacionalización de las compañías brasileñas se ha vuelto parte de la estrategia externa del país. En este sentido, el objetivo de Brasil es tener corporaciones fuertes para competir a escala global, con el apoyo político del Estado Logístico y el financiero de instituciones nacionales como el BNDES.

A Modo de Cierre

Los casos seleccionados evidencian con claridad el rol de la política exterior a favor –y en función– del desarrollo económico del país. Desde un análisis particular de cada caso, puede sostenerse que son las estructuras materiales, intereses económicos concretos –como la creación de la industria siderúrgica para lograr la industrialización, el suministro de petróleo para proseguir con el proceso de industrialización y la internacionalización de empresas para lograr una mayor competitividad– los que tienen un peso significativo en el accionar externo de los gobiernos bajo estudio.

¿Cómo podemos explicar que gobiernos con ideologías políticas disímiles, con estrategias de desarrollo particulares y con distintos contextos internacionales utilicen la política exterior como herramienta para el desarrollo nacional? La respuesta debe buscarse, conforme a las teorías constructivistas, en las identidades que constituyen a cada nación, las cuales anteceden o sustentan intereses. Esto implica demostrar cómo la identidad que configura la política exterior de un estado ha sido construida, cómo es comprendida y cómo esta comprensión da lugar a los intereses nacionales que guían la política exterior. Si la definición de intereses depende de la articulación de una identidad colectiva, entonces es necesario teorizar y estudiar empíricamente la construcción de las identidades y los procesos por los cuales estas identidades producen intereses (Merke, 2008).

Compartimos con Lafer (2002), que una vez que Brasil se concibió un país geográficamente satisfecho, la política exterior, como política pública, fue vista en función de la consecución del desarrollo económico. Transcurrido casi un siglo en que la política exterior persigue como uno de sus objetivos principales el desarrollo económico, ya no nos preguntamos si estamos ante un factor de persistencia que impactó, impacta e impactará en la conformación identitaria del Estado o ante un elemento circunstancial que tenderá a desvanecerse con el paso del tiempo, sin dudas, el desarrollo económico es un elemento primigenio –en cuanto interés nacional– de la identidad nacional de Brasil.

En este sentido, el gobierno de Da Silva se consolidó como un Estado Logístico. Esa nueva característica que atribuyó un papel destacado al empresariado nacional como actor de la política externa brasileña de modo diferente del Estado desarrollista e interventor que caracterizó al gobierno de Vargas y al de Geisel.

Referencias Bibliográficas

- ABDELAL, R., HERRERA, Y., JOHNSTON, A. y MCDERMOTT, R., 2009, "Identity as a Variable", en ABDELAL, R., HERRERA, Y., JOHNSTON, A. y MCDERMOTT, R. (ed.), *Measuring Identity. A guide for social scientists*, New York, Cambridge University Press.
- ALMEIDA NEVES de, L., 1995, *Destino do Brasil: Potência Mundial. A Era Vargas continua*, Rio de Janeiro, Graal.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, H., 1987, *Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África*, Tesis de doctorado presentada al Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo, São Paulo.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, H., 2005, *Política Externa Brasileira*, São Paulo, Editora Saraiva, University Press.
- AMANN, E., 2009, "Technology, Public Policy, and the Emergence of Brazilian Multinationals", en BRAINARD, L. y MARTINEZ-DIAZ, L. (ed.), *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy*, Washington, Brookings Institution Press.
- AMORIM, C., 2004, "Conceptos y estrategias de la diplomacia del Gobierno Lula", en DEP *Diplomacia Estrategia Política/Proyecto Raúl Prebisch*, Brasilia, Año 1, Nº 1.
- ANDRADE DE MELO, O., 2000, "O reconhecimento de Angola pelo Brasil em 1975", en *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, Vol. VII, Nº 2.
- BARBOSA, N. y PEREIRA DE SOUZA J., 2010, "La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución", en GARCIA, M.A. y SADER, E., *Brasil entre el pasado y el futuro*, Bueno Aires, Capital intelectual.
- BERNAL MEZA, R., 2006, "Cambios y continuidades en la política exterior brasileña", en *Lateinamerika Analysen*, 13, Hamburgo, IIK.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO (BNDES), 2008, "Relatorio Anual 2008", Departamento de Planificación, Rio de Janeiro.
- BOSTON CONSULTING GROUP, 2011, *Companies on the move*, en 2011 Global Challenger report. Disponible en: <http://www.bcg.com/documents/file70055.pdf>
- BRESSER-PEREIRA, L., 2007, "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 210.
- BRESSER-PEREIRA, L., 2009, "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica", en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nº 221.

- BRESSER-PEREIRA, L., 2010, Globalización y Competencia. Apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- CARVALHO, T., 2009, "A dimensão multilateral das relações luso-brasileiras (1974 - 1976)", en Relações Internacionais, Lisboa, Nº24.
- CASTRO, J., 2009, "Las transnacionales brasileñas descuentan el respaldo de Lula", en Diario Clarín, 31/05/09, pp. 30.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), 2009, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008, Documento informativo, División de desarrollo productivo y empresarial.
- CERVO, A., 2008, Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros, São Paulo, Editora Saraiva.
- CERVO, A., 2010a, A internacionalização da economia brasileira, O Livro na RUA, Nº 20, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.
- CERVO, A., 2010b, "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World", en Revista Brasileira de Política Internacional, CERVO, A. y LESSA, A.C. (ed.), Emerging Brazil under Lula: na assessment on International Relations (2003-2010), Rio de Janeiro, Año 53, Special Edition.
- COELHO CARDOCH VALDEZ, R., 2011, "A aruação do BNDES como agente inductor da inserção commercial do Brasil no Governo Lula", Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, São Paulo, 20-22 de junho.
- DEVLIN, R., y MOGUILLANSKY, G., 2009, "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Nº 97.
- DINIZ, E., 1978, Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- EVANS, P., (1944) 1995, Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation, New Jersey, Princeton University Press.
- GARCÍA, A., 2011, "Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula", Ponencia presentada al 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Actores, São Paulo, 20-22 de junho.
- LAFER, C., (2001) 2002, La identidad internacional de Brasil, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- LESSA, A. C., 1995, "A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimento (1974-1979)", en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Nº 38 (1).

- LIMA, L. y BERROS, A., 2009, "The growth of Brazil's direct investment abroad and the challenges it faces", en Perspectives on topical foreign direct investment issues, Columbia Center on Sustainable International Investment, Columbia University, N° 13.
- MERKE, F., 2008, Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales.
- MOCHÓN, F. y BECKER, V., 2008, Economía: Principios y Aplicaciones, Buenos Aires, McGraw-Hill Interamericana.
- MONIZ BANDEIRA, L., 2007, "Getúlio Vargas y el Brasil moderno", en Revista La Onda Digital, Revista Electrónica de Reflexión y Análisis, disponible en: www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/301400/321/B3.htm. Consultada el 21 de abril de 2011.
- OCHOA, R., 2007, "Internacionalización de empresas traslatinas de Brasil y Chile: aprendizaje o aterrizaje para el caso argentino", conferencia dictada en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 26 de octubre.
- PINHEIRO, L., 2002, "O pragmatismo responsável no arquivo do presidente Geisel", en CASTRO, C. y D'ARAUJO, M.C. (org.), Dossiê Geisel, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- RIBEIRO, F. y CASADO LIMA, R., 2008, "Investimentos Brasileiros na América do Sul: Desempenho, estratégias e Política", en Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, N° 96.
- ROITMAN ROSENMAN, M., 2008, "El desarrollo de la sociología Latinoamericana", en Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana, Buenos Aires, CLACSO.
- SARAIVA SOMBRA, J.F., 1994, "Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África", en CERVO, A.L. (org.), O Desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- SCHNEIDER, R., 1976, Brazil, Foreign Policy of a Future World Power, Boulder, Westview Press.
- SCHNEIDER, B., 2009, "Big Business in Brazil: Leveraging Natural Endowments and State Support for International Expansion", en BRAINARD, L. y MARTINEZ-DIAZ, L. (ed.), Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy, Washington, Brookings Institution Press.
- SIKKINK, K., 2009, El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora.
- SOARES LEITE, P., 2011, O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros / João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

- TARSO FLECHA DE LIMA, P., 1999, "Liberalism versus Nationalism: The Prodevelopment Ideology in Recent Brazilian Political History (1930-1997)", en *Presidential Studies Quarterly*, Washington, Center for the Study of the Presidency 29, Nº 2.
- THIMOTEO, T., 2011, "A internacionalização brasileira", en *Cojuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Vol. 65, Nº 2.
- VALOR ECONÔMICO, 2009, "Multinacionais Brasileiras: as mas internacionalizadas". Disponible en: <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=3>
- VALOR ECONÔMICO, 2010, "Multinacionais Brasileiras", Valor Especial. Disponible en: <http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&edicao=4>
- VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G., 2007, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 29, Nº 2.
- WALLACE, W., 1991, "Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom", in *International Affairs*, Chatham House, Londres, Vol. 67, Nº 1.
- WEFFORT, F., 2006, *Formação do pensamento político brasileiro: ideais e personagens*, São Paulo, Ática.

Documentos Consultados:

- Arquivo Antônio Azeredo da Silveira, Ministerio das Relações Exteriores / Assuntos Gerais / AAS mre ag 1974.01.16. Disponible en: http://docvirt.com/docreaderant.net/DocReader.aspx?bib=\\Acervo01\drive_S\Trbs\FGV_AAS\Acervo_AAS.DOCPRO&Pasta=AAS%20mre%20ag%201974.01.16&PagLog=&Pesq=&PagFis=. Consultado el 12/04/2011.
- Arquivo Ernesto Geisel, Classificação: EG/PR 1974.04.24. Disponible en: <http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/Busca/BuscaConsultar.aspx>. Consultado el 20/05/2011.
- Balanço de Política Externa – América do Sul – Comércio e Investimentos, Ministério de Relações Exteriores. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-comercio-investimentos/view>. 2011a.
- Balanço de Política Externa – América do Sul –Infraestrutura, Ministério de Relações Exteriores. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura/view>. 2011b.



A inserção do Estado Brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares: uma análise à luz das relações Brasil-Argentina

Marcos Valle Machado da Silva



A inserção do Estado Brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares: uma análise à luz das relações Brasil-Argentina

Marcos Valle Machado da Silva()*

Resumen: Este trabajo tiene como propósito analizar el proceso de inserción del Estado brasileño en el Régimen de No Proliferación de Armas Nucleares a la luz de las relaciones entre Brasil y Argentina. El texto está estructurado alrededor de tres ejes: el primero contempla un análisis comparado entre los programas nucleares de los dos países, a fines de evidenciar como se dieron sus respectivos desarrollos y cuáles fueron las opciones disponibles para ambos estados, cuando alcanzaron el umbral del desarrollo de armas nucleares. El segundo eje aborda el proceso de construcción de confianza y de reducción de la percepción de amenaza mutua que culminó con la renuncia, por parte de los dos países, a sus respectivos programas de armas nucleares y posibilitó sus respectivas adhesiones al Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). El tercer eje trata, específicamente, del análisis de la racionalidad de la decisión del Estado brasileño de firmara y ratificar el TNP. El trabajo finaliza con algunas Consideraciones Finales destinadas a consolidar la comprensión del proceso de inserción brasileño en el Régimen de No Proliferación de Armas Nucleares y de la actual relevancia de Brasil y Argentina como actores partícipes de este Régimen.

Palabras Claves: *Programa Nuclear Argentino; Programa Nuclear Brasileiro, Relações entre Brasil e Argentina; Tratado sobre a No Proliferação de Armas Nucleares (TNP).*

Resumo: Este trabalho tem como propósito analisar o processo de inserção do Estado brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares à luz das relações entre Brasil e Argentina. O texto está estruturado em três eixos: o primeiro contempla uma análise comparada entre os programas nucleares dos dois países, a fim de evidenciar como se deram os seus respectivos desenvolvimentos e quais as opções disponíveis aos dois Estados, quando atingiram o limiar do desenvolvimento de armas nucleares. O segundo eixo aborda o processo de construção da confiança e de redução da percepção de ameaça mútua, que culminou com a renúncia, por parte dos dois Estados, aos respectivos programas de armas nucleares e possibilitou as respectivas adesões ao Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). O terceiro eixo trata, especificamente, da análise da racionalidade da decisão do Estado brasileiro de assinar e ratificar o TNP. O trabalho é finalizado com algumas Considerações Finais, destinadas a consolidar a compreensão do processo de inserção brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares e da atual relevância do Brasil e da Argentina como atores partícipes deste Regime.

Palavras-chave: Programa Nuclear Argentino - Programa Nuclear Brasileiro - Relações entre Brasil e Argentina - Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

*- Doutorando em Ciência Política (UFF). Mestre em Relações Internacionais (UERJ) e em Estudos Estratégicos (UFF). Professor da Escola de Guerra Naval (EGN) e Professor-Substituto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Introdução

O presente capítulo tem como Objeto de Estudo a inserção do Estado brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares e como Objetivo Geral analisar o processo de inserção supracitado à luz das relações entre Brasil e Argentina. Ao longo do texto será evidenciado que o entendimento deste processo não pode ser dissociado da análise das relações entre os dois países que mais se destacam no desenvolvimento e aplicação da tecnologia nuclear na América Latina, isto é, Brasil e Argentina. Essas relações, até o início da década de 1980, eram caracterizadas por um antagonismo, calcado em uma percepção de ameaça recíproca, que impedia a cooperação maior em diversos campos, inclusive no âmbito econômico. Neste contexto, os projetos nucleares dos dois países reforçavam essa percepção de ameaça e, conseqüentemente, contribuíam para alimentar a espiral de competição no Cone Sul.

O ápice dessa rivalidade ocorreu na década de 1970, por ocasião do contencioso em torno dos recursos hídricos do rio Paraná. Esse momento coincidiu com o período em que os dois Estados estavam conduzindo seus programas nucleares em torno de uma, potencialmente perigosa, competição bélica pelo desenvolvimento de um artefato nuclear explosivo. No entanto, como será demonstrado ao longo deste estudo, a percepção de segurança de ambas as partes convergiu no sentido de que os dois Estados estariam mais seguros caso não se engajassem numa corrida armamentista visando o desenvolvimento de armas nucleares. Essa percepção conduziu a políticas que atenuaram progressivamente essa disputa, mediante Medidas de Construção da Confiança (MCC) impulsionadas, entre outros fatores, pela postura adotada pelo governo brasileiro, em favor da Argentina, durante a Guerra das Malvinas. Tal contexto possibilitou a aproximação dos dois Estados, rumo à implantação gradual de um inédito programa de cooperação bilateral de uso pacífico da energia nuclear, que será abordado neste texto.

Deste modo, é relevante compreender como uma série de acordos afetos ao setor nuclear contribuiu para o fim do antagonismo estratégico-militar entre os dois países e possibilitou a gradual construção de um ambiente político de cooperação e confiança, vantajoso para ambos. O resultado desse processo foi a reorientação dos respectivos programas nucleares, para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear, culminando, na década de 1990, com a adesão incontestada dos dois Estados ao Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Assim sendo, no presente estudo, será efetuada uma análise comparada entre os programas nucleares dos dois países, a fim de identificarmos como se deram os seus respectivos desenvolvimentos e quais as opções disponíveis aos dois Estados, quando atingiram o limiar do desenvolvimento de armas nucleares. Em seguida, será abordado o processo de construção da confiança e de redução da percepção de ameaça mútua, que culminou com a renúncia, por parte dos dois Estados, aos respectivos programas de armas nucleares⁽¹⁾. Isto é, será feita a reconstituição do processo político, iniciado em 1980, que culminou com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e da assinatura do Acordo Quadripartite, firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Este acordo, marco significativo da inserção do Brasil e da Argentina como atores

1- As análises apresentadas são uma adaptação do Capítulo 3 da dissertação de mestrado do autor, que se encontra integralmente disponível na Biblioteca Digital de Teses e dissertações da UERJ (<http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>) (Nota do autor).

partícipes do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, contribuiu para a posterior adesão dos dois países ao Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Um último tópico, consonante com o objetivo deste trabalho, é a análise específica da adesão do Estado brasileiro ao TNP, evidenciando a racionalidade da decisão que conduziu à assinatura deste Tratado em 1997 e sua posterior ratificação pelo Congresso brasileiro em 1998. O capítulo é finalizado com algumas Considerações Finais, destinadas a consolidar a compreensão do processo de inserção brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares e em que medida essa inserção pode contribuir para a almejada posição brasileira de exercer, de fato, um papel de ator relevante no sistema e na sociedade internacional (2) .

Antes de iniciarmos o estudo proposto, cabe abordar os termos proliferação, não-proliferação, Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, e Medidas de Construção da Confiança, a fim de fundamentar os tópicos subseqüentes deste capítulo. Assim sendo, iniciaremos a delimitação dos termos supracitados explorando a idéia de proliferação, isto é, o processo desencadeado quando uma entidade política decide adquirir uma determinada arma, ainda não existente em um Estado, ou região, sendo tal decisão seguida de uma dinâmica específica que envolve os esforços para o desenvolvimento local desta arma, ou a transferência de tecnologia de um “possuidor” para um “não-possuidor” (Zanders, 2006).

Em oposição a proliferação, a expressão não-proliferação refere-se ao estabelecimento de normas, regras e princípios destinados à prevenção, bloqueio ou interrupção da dinâmica da proliferação (Zanders, 2006). Mas para balizarmos o significado da expressão Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares é necessário que, antes, abordemos a idéia de Regime para, em associação, com o já apresentado termo Não-Proliferação, possamos depreender o significado da expressão em pauta.

Nesse texto, a palavra Regime é utilizada consonância com a formulação apresentada por Stephen Krasner que “define Regime Internacional como um conjunto implícito ou explícito de regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão, ao redor do qual as expectativas dos atores internacionais convergem em uma área de interesse” (Krasner apud. Gonçalves; Silva, 2005:211). Deste modo, pode-se entender o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares como uma rede integrada de tratados, bilaterais e multilaterais, de âmbito regional ou global, bem como de regras normas e procedimentos que, coletivamente, proporcionam uma ampla moldura para o comportamento dos Estados e demais atores internacionais na questão do controle do material físsil, das armas nucleares e da tecnologia a elas relacionada, bem como do desarmamento nuclear, sendo esse o sentido com que a expressão é empregada nesse texto.

É pertinente frisarmos que o Regime em pauta, usualmente referido como Regime de Não-Proliferação Nuclear, não é voltado para conter a proliferação do uso pacífico da energia nuclear, mas sim a proliferação das armas nucleares, sendo que seu principal alicerce é o TNP. Assim sendo, neste texto não é utilizada a expressão resumida Regime de Não-Proliferação Nuclear, mas sim Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de forma a manter fidelidade ao que, de fato, é o escopo desse Regime.

2- Sociedade Internacional ou Sociedade de Estados: expressão utilizada, nesse trabalho, em consonância com o conceito desenvolvido por Hedley Bull, isto é, aquela que “existe quando um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de considerarem-se ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (Bull, 1995:13).

Outro termo basilar para o encadeamento lógico deste texto é aquele expresso pela sigla MCC - Medidas de Construção da Confiança- que, em linhas gerais são ferramentas que Estados adversários podem utilizar para reduzir as tensões e afastar a possibilidade de conflito militar. Essas ferramentas incluem acordos de comunicação (e.g., “hot lines” ou linhas diretas entre as capitais), restrições de posicionamento de forças militares (e.g., zonas desmilitarizadas), transparência (e.g., o intercâmbio de dados e informações) e medidas de verificação (e.g., inspeções no local). As MCC normalmente precedem a negociação de acordos formais de controle de armas ou são adicionadas aos acordos de controle de armas para fortalecê-los (3) .

O entendimento sobre medidas de confiança está sendo ampliado nas últimas décadas. Originalmente, o termo designava a identificação e implementação de medidas que impedissem o início de hostilidades armadas; em seguida passou a incluir aquelas que permitissem melhores relações militares, que não fossem o desarmamento ou o controle de armas; por fim, e mais recentemente, passou a incluir também a aplicação de políticas e a adoção de medidas concretas em resposta às variadas formas de ameaças à segurança conjuntamente percebidas (Vaz, 2006:60-61).

Feitas essas considerações introdutórias, destinadas principalmente à padronização do léxico utilizado neste capítulo, iniciaremos a análise comparativa entre os programas nucleares brasileiro e argentino, em consonância com a sequência analítica anteriormente exposta.

O Programa Nuclear Argentino

A Argentina foi pioneira na América Latina em matéria de pesquisa nuclear. Na década de 1940, o governo argentino buscou incrementar os recursos humanos na área da física nuclear, mediante a contratação de cientistas alemães que, no contexto imediato ao término da Segunda Guerra Mundial, estavam disponíveis para trabalho. Nesse contexto, o governo Perón contratou o Doutor Ronald Richter, um austríaco, formado na Universidade Alemã de Praga e que chegou à Argentina em 1948, para chefiar um inusitado programa, concebido pelo próprio Richter, destinado a obter energia a partir da fusão (4) controlada de átomos de Deutério, um isótopo (5) do Hidrogênio. Assim, um laboratório e instalações correlatas foram construídos em Bariloche e na ilha Huelmul, na qual foi dada autoridade irrestrita ao físico austríaco. Paralelamente, em 1950, foi criada a Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) para prover suporte administrativo ao projeto de Richter (Mendoza, 2005:291-292).

No entanto, o protesto de alguns pesquisadores contra o fato de Richter demonstrar pouco interesse em incorporar os cientistas argentinos ao seu projeto, forçou Perón a criar a Dirección Nacional de Energía Atómica (DNEA), para incentivar a pesquisa conduzida pelos cientistas argentinos não envolvidos com o projeto de Richter. Nesse sentido, os esforços do programa nuclear argentino estavam divididos entre os dois órgãos (CNEA e DNEA). Mas essa divisão durou pouco, pois o projeto desenvolvido por Richter não produziu resultados concretos, sendo encerrado em 1952, possibilitando a

3- Nuclear Threat Initiative - NTI. Non-Proliferation Treaty Tutorial. Glossary. Confidence-Building Measures (<http://www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/glossary.html>).

4- A fusão nuclear consiste na formação de um átomo a partir fusão de dois de seus isótopos mais leves, por meio da compressão em elevadas temperaturas. O processo libera energia em quantidades muito maiores do que aquela decorrente da fissão nuclear (CIRINCIONE; Rajkumar; WolfstHAL, 2005: 459).

5- Isótopos são átomos de um mesmo elemento químico que têm mesmo número atômico, isto é mesmo número de prótons, mas diferente número de nêutrons, o que implica que cada isótopo possui um diferente peso atômico (soma do número de prótons e nêutrons existentes no núcleo) (Cirincione; Rajkumar; Wolfsthal, 2005:459-460).

unificação do programa nuclear argentino sob controle de uma renovada CNEA (Mendoza, 2005:292-293).

Ainda no início da década de 1950, paralelamente a essa reorganização administrativa, o governo argentino buscou uma reaproximação com os EUA, país com o qual as relações diplomáticas haviam deteriorado em função da postura de neutralidade argentina durante a Segunda Guerra Mundial. Com a reaproximação junto aos EUA, o programa nuclear argentino, como o de vários outros países em desenvolvimento, recebeu um forte estímulo, por meio do acordo bilateral de cooperação, via U.S. Atomic Energy Commission, assinado em 29 de julho de 1955 (6). Nesse mesmo ano, foi criado pela CNEA, o Instituto de Física Bariloche, que se tornaria o mais importante centro de treinamento argentino no campo nuclear.

Em setembro de 1955, um golpe de Estado depôs Perón, porém a política da CNEA não foi alterada pela mudança de governo, uma vez que já estava consolidado um ambiente institucional apropriado para o desenvolvimento do programa nuclear argentino. Deste modo, fomentando um intenso programa de pesquisas e treinamento, o objetivo principal da CNEA era a construção de reatores de pesquisa, incorporando, inicialmente, tanta assistência tecnológica estrangeira quanto fosse possível (Mendoza, 2005:285-286;295).

Em 1956, a Argentina estava entre os Estados que assinaram o Ato de criação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)(7) e aceitou seu sistema de salvaguardas (8). Em novembro daquele ano, o diretor da CNEA, Oscar Quihillalt, anunciou que a Argentina poderia comprar um reator atômico experimental dos EUA, a ser construído pela General Electric Company. É importante ressaltar que, no período de 1956-59, dentro do Programa “Átomos para a Paz”, os EUA exportaram cerca de 40 reatores de pesquisa. A lógica do Programa era a de que se a indústria nuclear norte-americana fosse a primeira a se estabelecer em vários países estes se tornariam, quase que inevitavelmente, dependentes dos EUA para o projeto, construção, operação inicial, formação de pessoal e demais aspectos dos seus incipientes programas nucleares. Assim, uma vez estabelecida, a tecnologia norte-americana dificilmente seria substituída por outra. Nesse contexto, a Argentina, bem como o Brasil e os demais países que aderiram ao Programa “Átomos para a Paz”, era apenas mais um país dentro da esfera de influência dos EUA na área de tecnologia nuclear (Mendoza, 2005:299).

No início de 1957, o diretor da CNEA foi a New York, onde tomou conhecimento de que a venda do reator de pesquisa poderia ser postergada em alguns meses, em função de questões legais relacionadas com o contrato. Naquela mesma época, cientistas da CNEA já sabiam que o Brasil também estava buscando a compra de um reator de pesquisa e, tacitamente, os dois países estavam começando a

6- No mesmo ano (1955), acordos idênticos foram firmados com os EUA, via a U.S. Atomic Energy Commission, pelos seguintes países: Turquia (10 de junho), Israel (12 de julho), China (18 de julho), Líbano (18 de julho), Colômbia (19 de julho), Portugal (21 de julho), Venezuela (21 de julho), Dinamarca (25 de julho), Filipinas (27 de julho), Itália (28 de julho), Brasil (3 de agosto), Grécia (4 de agosto), Chile (8 de agosto) e Paquistão (11 de agosto) (MENDOZA, 2005:295).

7- A AIEA é uma organização afiliada à ONU, com sede em Viena. Foi criada, com o propósito de facilitar o uso da energia nuclear para fins pacíficos, bem como para implementar um sistema de auditorias e inspeções in loco, coletivamente conhecidas como salvaguardas, concebidas com a finalidade de prover informações sobre eventuais redirecionamentos ou desvios de material nuclear para atividades que não sejam as de uso pacífico da energia nuclear (Cirincione; Rajkumar; Wolfsthal, 2005: 29-30).

8- As famosas e usualmente mal compreendidas salvaguardas são as atividades de auditoria e inspeção executadas pela AIEA, com o propósito de verificar se todos os Estados que possuem instalações e materiais nucleares estão agindo em consonância com os compromissos internacionais, por eles assumidos, quanto ao uso pacífico da energia nuclear. Hoje mais de 140 Estados têm acordos de salvaguardas com a AIEA. Assim, dentro do Regime de Não Proliferação de Armas Nucleares, o sistema de salvaguardas dessa Agência funciona tanto como uma medida de construção da confiança, quanto como um mecanismo de alerta antecipado que pode acionar outras respostas da comunidade internacional, “se” e “quando” necessário (International Atomic Energy Agency - IAEA. Safeguards Overview: Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols. <http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html>).

competir quanto a quem seria o primeiro a operar um reator nuclear na América Latina (Mendoza, 2005:298-299).

Durante sua estadia nos EUA, o diretor da CNEA foi ao Argonne National Laboratory, em Chicago, a fim de conhecer um pequeno reator de pesquisa denominado Argonaut (9). Na ocasião, os técnicos do Laboratório efetuaram uma demonstração completa da operação do reator, o que propiciou a Quihillalt conceber a idéia de construir um reator tipo Argonaut na Argentina, ao invés de comprá-lo de um fornecedor estrangeiro. Quihillalt seguiu para Washington, onde logrou obter os planos de construção do Argonaut, bem como a permissão para que dois cientistas argentinos fossem aos EUA para receber treinamento no Argonne National Laboratory. Em abril de 1957, a CNEA decidiu, formalmente, levar a termo a construção do seu primeiro reator nuclear (Mendoza, 2005:299).

No fim de outubro de 1957, a CNEA assinou um contrato com a U.S. Atomic Energy Commission para a compra de seis quilos de Urânio, enriquecidos a um percentual máximo de 20% de U235. O Urânio importado seria utilizado na fabricação do elemento combustível para o reator argentino, nas próprias instalações argentinas. Esta foi a primeira exportação de matéria-prima, por parte dos EUA, a fim de que outro país finalizasse seu próprio elemento combustível para um reator de pesquisa. Em meados de janeiro de 1958, os elementos combustíveis já estavam prontificados e o reator montado em Constituyentes. Esse reator de pesquisa, denominado Reator Argentino 1 (RA-1), foi oficialmente colocado em operação em uma cerimônia realizada no dia 20 de janeiro de 1958 (Mendoza, 2005:300).

Quase na mesma data, isto é, em 25 de janeiro de 1958, o Brasil inaugurava, oficialmente, a operação de seu primeiro reator de pesquisa, em um evento que contou com a participação do presidente Juscelino Kubitschek. A corrida entre Brasil e Argentina, para ver quem seria o primeiro a operar um reator nuclear de pesquisa, ilustra a disputa tácita, bem como a importância conferida pelos dois governos ao desenvolvimento da pesquisa na área nuclear (Mendoza, 2005:301).

O ponto a ser destacado é que a construção do RA-1 expressou a capacidade técnica dos cientistas envolvidos no programa nuclear argentino e, principalmente, a política de minimizar, sempre que possível, a dependência externa nessa área. Essa política proporcionaria avanços consistentes do programa nuclear argentino nos anos seguintes. Esses avanços seriam externados por ocasião da venda do processo de fabricação de elementos combustíveis, empregado no RA-1, para a empresa alemã Degussa-Leybold. Essa exportação de tecnologia na área nuclear demonstrava o sucesso e a consistência do programa nuclear argentino (Mendoza, 2005:302). Além disso, utilizando-se dos planos do RA-1, os cientistas argentinos construíram, sem ajuda externa, três reatores de pesquisa adicionais, que se tornaram operacionais entre 1966 e 1970 (10). Deste modo, era patente que, já na década de 1960, a Argentina seguia a passos largos na busca do domínio da tecnologia nuclear. O objetivo seguinte seria a aplicação da energia nuclear em centrais de geração de eletricidade e o desenvolvimento de instalações capazes de proporcionar o domínio do ciclo de enriquecimento de Urânio.

9- O Argonaut (Argonne Nuclear Assembly for University Training) era um reator de pesquisa de baixa potência (10 kilowatts) e custo reduzido, utilizava água leve como moderador e foi projetado para ser operado com segurança por pesquisadores da área nuclear. O custo para do reator completo, não deveria exceder cem mil dólares (Mendoza, 2005:299).

10- O RA-0 em Córdoba (1971), o RA-2 em Constituyentes (1967) e o RA-3 em Ezeiza (1970) (Oliveira, 1998:11).

Em 1968, a Argentina firmou um acordo com a República Federal da Alemanha (RFA), para a compra de um reator de 320 Megawatts, destinado à usina nuclear de Atucha I. A usina foi construída sem atrasos, entrando em operação em 1974. Paralelamente, perseguindo o desenvolvimento de tecnologia voltada para aplicações bélicas, foi iniciada, também em 1968, a construção de uma instalação para o reprocessamento de Urânio – visando a obter Plutônio – em Ezeiza. Posteriormente, essa instalação foi fechada em 1973, em decorrência de pressões do governo norte-americano (Cirincione; Rajukmar; Wolfsthal, 2002:338).

Quando da abertura para assinaturas do TNP, em 1968, o governo argentino recusou tornar-se signatário, alegando que o Tratado comprometeria sua soberania e imporiam restrições ao seu programa nuclear. Em 1978, a CNEA retomou o projeto de construção de uma unidade de reprocessamento de Urânio em Ezeiza. Essa segunda tentativa de construir esse tipo de instalação tinha em seu escopo a meta de obter entre 10 a 20 quilos de Plutônio por ano. A construção teve inúmeros atrasos em função de restrições orçamentárias e, novamente, em função das pressões norte-americanas, o projeto foi paralisado e abandonado em 1990. Paralelamente, também em 1978, foi iniciada a construção de uma instalação de enriquecimento de Urânio, em Pilcaniyeu, utilizando o processo de difusão gasosa (Cirincione; Rajukmar; Wolfsthal, 2002:338-339).

Em linhas gerais, na década de 1970, o programa nuclear argentino contemplava a construção de duas usinas nucleares, Atucha I e Embalse Río Tercero, mais quatro usinas de 650 Megawatts, que estariam em operação comercial até o ano 2000. Adicionalmente, o programa incluía os Centros Atômicos de Constituyentes, Ezeiza e Pilcaniyeu, uma usina experimental de água pesada em Buenos Aires e outra industrial em Arroyitos, uma instalação de enriquecimento de Urânio em Pilcaniyeu e uma instalação de reprocessamento em Ezeiza, além da construção de um depósito de lixo atômico em Gastre (Oliveira, 1998:9).

Com o golpe militar de 1976, a política nuclear passou a ser considerada como a mais alta prioridade pelo governo. O orçamento da CNEA atingiu os maiores valores de toda sua história. Assim, o programa nuclear argentino que recebia 0,6% do total de investimentos públicos em 1970, passou a receber 6,2% em 1980, chegando a comprometer a 15% desses investimentos em 1983, último ano do regime militar (Oliveira, 1998:11).

Em 1981, foi iniciada a construção da terceira usina atômica, Atucha II, com 745 Megawatts de potência, adquirida na RFA. Com um cronograma de execução com conclusão prevista para 1987, a usina teve sua construção postergada por vários anos. Sua construção foi retomada em 2006, no contexto do relançamento do Plan Nuclear (11). Em 2012, Atucha II encontra-se em fase de prontificação para operação (12). As três outras centrais nucleares, previstas no programa da década de 1970, não tiveram as respectivas construções iniciadas. Com relação ao domínio do ciclo do combustível nuclear, o Centro Atômico de Ezeiza desenvolveu tecnologia própria dos elementos combustíveis para as centrais de geração de eletricidade, tendo inaugurado, em 1981, a fábrica de elementos combustíveis, onde são fabricadas pastilhas de Urânio para as centrais atômicas em operação (Oliveira, 1998:10).

11- Argentina. Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Reactivación de la Actividad Nuclear en la República Argentina (<http://www.cnea.gov.ar/xxi/noticias/2006/ago06/actividad_nuclear.asp>).

12- Argentina. Nucleoeléctrica Argentina. NA-AS Centrales Nucleares. Atucha II (<<http://www.na-sa.com.ar/centrales/atucha2/>>).

No final de 1983, nos estertores do regime militar, o programa nuclear argentino conseguia alcançar o domínio pleno do ciclo de enriquecimento do Urânio. O Centro Atômico de Pilcaniyeu, empregando o método de difusão gasosa, foi responsável por essa demonstração inequívoca de capacidade tecnológica na área nuclear. Em 1984, com o início da operação comercial da segunda usina nuclear, a de Embalse Río Tercero (648 Megawatts de potência), localizada a 120 quilômetros de Córdoba e adquirida do Canadá em 1973, a Argentina tornou-se a segunda potência nuclear do chamado Terceiro Mundo, apenas superada pela Índia (Oliveira, 1998:9;12).

Posteriormente, com a adesão ao Nuclear Suppliers Group, em 1994, a Argentina passou a integrar o clube de países que exportam tecnologia sensível, mediante as salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (Cirincione, 2002:340-341). Conforme exposto, todos esses progressos tecnológicos alcançados pela Argentina, principalmente aqueles dos anos 1970 e 1980, colocavam o país em um patamar tecnológico ímpar na América Latina e que tinha seus reflexos sobre o Brasil, conforme será exposto a seguir.

O Programa Nuclear Brasileiro

No Brasil, as primeiras atividades voltadas para a energia nuclear remontam à década de 1930, com as atividades de pesquisas básicas realizadas nas escolas de física e engenharia de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Já na década de 1950, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), com o propósito de sistematizar e fomentar a pesquisa no Brasil. Ainda na década de 1950, o almirante Álvaro Alberto (então presidente do CNPq), em negociações com a RFA, conseguiu adquirir três ultracentrífugas, cuja entrega foi vetada pelos EUA (13). Em 10 de outubro de 1956, durante o governo Juscelino Kubitschek, foi criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), como órgão formulador da política nuclear, bem como foi criado o Instituto de Energia Atômica (IEA), voltado para a pesquisa e formação de recursos humanos (Almeida; Marzo, 2006:191-193).

Como parte do acordo entre o Brasil e a U.S. Atomic Energy Commission, firmado em 3 de agosto de 1955, dentro do Programa “Átomos para a Paz”, foi acertada a compra de um reator de pesquisa, a ser fornecido pela empresa Babcock & Wilcox. Denominado IEA-R1 (Instituto de Energia Atômica – Reator 1), esse reator entrou em operação inicial no dia 16 de setembro de 1957, no Instituto de Energia Atômica, atual Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), em São Paulo (14).

Outro avanço significativo foi conquistado em 20 de fevereiro de 1965, quando foi colocado em operação o reator de pesquisa “Argonauta”, baseado no projeto Argonaut já mencionado. Mesmo defasado por quase uma década do seu similar argentino, o “Argonauta”, construído pela empresa CBV e instalado no Instituto de Energia Nuclear (IEN), no Rio de Janeiro, externava o esforço próprio de projeto e fabricação do programa nuclear brasileiro(15).

13- A tentativa de importação dessas ultracentrífugas falhou devido a proibição de que a RFA, àquela época sob ocupação aliada, exportasse material ou tecnologia nuclear (Flemes, 2006:10). As três ultracentrífugas foram entregues ao Brasil, já no governo Juscelino Kubitschek, após a RFA ter recuperado sua autonomia diplomática (Filho; Garcia, 2006:76).

14- Instituto de Pesquisas Energéticas E Nucleares (IPEN). Centro de Reator de Pesquisa. Reator IEA-R1 (<<http://www.ipen.br/sitio/?idm=251>>). Conforme mencionado na seção anterior a operação oficial do reator ocorreu em 25 de janeiro de 1958, com a presença do presidente Juscelino Kubitschek (Nota do autor).

15- Instituto de Energia Nuclear. Reator Argonauta. Histórico. (<<http://www.ien.gov.br/oinstitueto/instalacoes/serea/argonauta/index.htm>>).

Durante o regime militar, exceto no governo Castelo Branco, o domínio da tecnologia nuclear tornou-se uma política de Estado que simbolizava o desejo de elevar o país a uma posição de maior relevância no sistema internacional, por meio da redução da assimetria tecnológica em relação aos países desenvolvidos. No que tange ao TNP, o pensamento dominante no Itamaraty, bem como em todos os governos do regime militar, era refratário à adesão brasileira. A percepção vigente era a de que o TNP tinha como propósito velado impedir o acesso dos países emergentes à tecnologia nuclear. Assim, a visão corrente tanto no segmento militar quanto no diplomático era a de caso o país aderisse ao Tratado, o processo de desenvolvimento seria bloqueado em um padrão intermediário. Portanto, a diplomacia brasileira refutou o TNP, sendo essa a posição da política externa brasileira até a década de 1990 (Cervo, 2008:133-135).

É importante destacar que a questão nuclear, durante os regimes militares, não foi tratada como uma obsessão tipo *Doctor Strangelove* (16), na busca da bomba atômica. Buscava-se o domínio do ciclo de enriquecimento de Urânio visando, prioritariamente, poder desenvolver centrais nucleares sem a dependência da importação do combustível nuclear. Há que se ressaltar que, nos anos do “milagre econômico”, o Brasil crescia a taxas próximas de 10% ao ano, com a demanda de energia elétrica crescendo a taxas de até 14% ao ano (Almeida; Marzo, 2006:193). Tal cenário de crescimento econômico implicava na necessidade de centrais geradoras de eletricidade, sendo que a energia nuclear era percebida como uma fonte passível de ser utilizada em complemento às hidrelétricas, dadas as reservas de Urânio do país(17).

Nesse contexto, o denominado primeiro “choque do petróleo”, ocorrido em 1973, impulsionou a percepção do governo brasileiro de que a matriz energética originada de termelétricas deveria ser minimizada e, nesse aspecto, a energia nuclear despontava como uma alternativa a ser aproveitada de forma a complementar a energia gerada nas hidrelétricas.

Também não se pode ignorar que, na primeira metade da década de 1970, os dirigentes brasileiros tinham consciência do maior avanço do programa desenvolvido na Argentina e optaram por um processo de “queimar etapas” na aquisição de tecnologia nuclear, buscando transferência de tecnologia estrangeira. Inicialmente, buscou-se essa parceria com os EUA. A compra da usina nuclear de Angra I, como um “pacote fechado”, reflete o malogro dessa abordagem. Angra I, adquirida da Westinghouse, apresentou toda espécie de problemas. Sua construção foi iniciada em 1972, mas a usina só entrou em operação comercial em 1984, após treze anos de construção (Oliveira, 1998:6).

Em 1975, buscando ainda “queimar etapas” no campo nuclear, o governo brasileiro firmou um amplo acordo bilateral com a RFA, que definiu a tecnologia do Urânio enriquecido e água leve como aquelas que seriam utilizadas no programa nuclear do país. Em outras palavras, optou-se pelas centrais nucleares com Reatores de Água Pressurizada (Pressurized Water Reactor – PWR). Assim, o governo do presidente Ernesto Geisel decidiu implantar no país, em dez anos, um grande complexo nuclear, englobando oito usinas nucleares e uma série de instalações destinadas ao domínio completo do ciclo de enriquecimento de Urânio (Bueno; Cervo, 2002:412-413).

16- *Doctor Strangelove or: How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb*. Filme dirigido por Stanley Kubrick, em 1964, e que retrata as paranóias da Guerra Fria, na forma de um misto de comédia e sátira (Nota do Autor).

17- O Brasil sempre esteve entre os países considerados detentores de grandes reservas de urânio. Atualmente, isto é, em 2012, o país tem suas reservas comprovadas, na ordem de 310.000 toneladas de urânio (Indústrias Nucleares Do Brasil. Reservas. <http://www.inb.gov.br/pt-br/WebForms/interna2.aspx?secao_id=48>).

Em consonância com esse programa, a segunda usina nuclear, Angra II, foi adquirida da Kraftwerk Union AG (KWU), em 1976. Prevista para entrar em operação em 1983, teve inúmeros atrasos que postergaram sua operação efetiva para 2000. A Central de Angra III, que também foi adquirida na RFA, teve seu cronograma de execução congelado no governo do presidente Fernando Collor de Mello e postergado pelos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (18) (Oliveira, 1998:7).

Nesse ponto, é pertinente a comparação entre os pontos de tangência dos programas nucleares brasileiro e argentino. Nesse sentido, podemos apontar o projeto de várias usinas nucleares para a produção de energia elétrica (seis na Argentina e oito no Brasil) e o desdobramento dos respectivos programas nucleares em duas vertentes: uma de controle civil e outra de controle militar. A última, destinada ao domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio, incluindo sua possível aplicação bélica. Tanto na Argentina, quanto no Brasil, a vertente militar alcançou progressos significativos. Esse sucesso pode ser percebido no domínio da tecnologia do ciclo de enriquecimento de Urânio, alcançado pelos dois países no início da década de 1980 (CERVO, 2008, p. 138).

Particularmente no caso do programa nuclear brasileiro, no fim da década de 1970, foi iniciado o chamado programa nuclear paralelo, visando o desenvolvimento do ciclo completo de enriquecimento de Urânio e sua eventual aplicação bélica. O programa seria conduzido à margem das salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica e com um eixo de pesquisa a cargo de cada uma das Forças Armadas. Deste modo, a Marinha, em cooperação com o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), ficou encarregada de desenvolver a tecnologia de enriquecimento isotópico de urânio por meio da ultracentrifugação gasosa. O Exército foi encarregando de desenvolver a tecnologia obtenção de Plutônio por meio de um reator de produção (19) e a Força Aérea teve sob sua responsabilidade o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento do urânio por meio do laser. Posteriormente, dado os resultados alcançados nos projetos de pesquisa de cada uma das Forças Armadas, o governo concentrou os recursos no programa conduzido pela Marinha, isto é, o de enriquecimento de urânio por meio da ultracentrifugação gasosa. A principal instalação de pesquisa e desenvolvimento do programa conduzido pela Marinha encontrava-se no Centro Experimental de Aramar (CEA), em Iperó - SP, onde foi construído o módulo inicial de uma planta de enriquecimento de Urânio por ultracentrifugação, em escala industrial (Cirincione; Rajkumar; Wolfsthal, 2005:396). Em setembro de 1982 foi conduzida, com êxito, a primeira operação de enriquecimento empregando um protótipo de ultracentrífuga projetado e construído no Brasil (Pedrosa, 2006:4-5).

À luz dos programas a cargo das Forças Armadas, pode-se depreender que o propósito do programa nuclear paralelo era o de desenvolvimento da tecnologia para a obtenção de material fissil, fosse o Plutônio ou o Urânio enriquecido até o Weapons Grade, ou seja, considerava-se o desenvolvimento de um artefato nuclear explosivo. Naquele contexto, o avanço do programa nuclear brasileiro causava preocupações junto aos militares da Argentina, que percebiam que a vantagem existente era paulatinamente encurtada. Ainda na década de 1970, a questão de ter ou não armas nucleares apresentava-se como um dilema, principalmente na esfera militar, dos dois países. Quando a perspectiva do domínio completo do ciclo nuclear tornou-se visível a ambos, no fim dos anos 1970, iniciaram-se

18- A construção da Central Nuclear de Angra III foi retomada em 2010, devendo ser concluída em cerca de cinco anos. Angra III terá uma potência elétrica de 1.350 MWe, sendo capaz de gerar cerca de 10,9 milhões de MWh por ano - o equivalente a um terço do consumo do Estado do Rio de Janeiro (Eletronuclear. Angra 3. O empreendimento. <<http://www.eletronuclear.gov.br/AEmpresa/CentralNuclear/Angra3.aspx>>).

19- Um reator destinado a produzir Plutônio (Pu239) por meio da irradiação de U238 com nêutrons (Cirincione; Rajkumar; Wolfsthal, 2005:462).

os contatos governamentais para evitar uma corrida armamentista pelas armas nucleares, o que a despeito das rivalidades históricas, era percebido por muitos pensadores geopolíticos, bem como por formuladores de política externa, tanto brasileiros quanto argentinos, como algo que aumentaria a insegurança dos dois pólos de poder da América do Sul. Assim, mesmo quando as relações Brasil-Argentina estiveram em seu pior momento, no que tange à rivalidade e desconfiança, isto é, no período 1974-79, em função da questão contenciosa em torno da construção de Itaipu, a possibilidade de uma corrida armamentista por armas nucleares era percebida como algo a ser evitado (Cervo, 2008:134-139).

Porém, dentro do quadro de rivalidade e antagonismo entre os dois países, ambos desenvolveram programas nucleares de aplicação bélica. Em síntese, no caso brasileiro, a decisão de implementação do programa nuclear paralelo pode ser entendida como decorrente de dois fatores principais:

- incrementar os recursos de poder e a capacidade de influência dentro do sistema internacional; e
- uma reação ao evidente programa de armas nucleares argentino.

Esses mesmos fatores espelhados para a Argentina são aqueles que mais se aproximam da decisão de Buenos Aires de buscar à aplicação bélica da energia atômica. Em outras palavras, podemos entender as razões que levaram os dois Estados a iniciarem programas de armas nucleares, no fim da década de 1970, como decorrentes do desejo de incrementar tanto o prestígio como a segurança vis-à-vis. Esse quadro foi revertido cerca de 10 anos depois em função dos entendimentos concretizados junto à Argentina e que serão apontados no próximo tópico.

O Processo de Construção da Confiança e a Cooperação Nuclear

Na década de 1970, as relações entre Brasil e Argentina eram caracterizadas pela rivalidade e desconfiança mútuas, situação evidenciada no contencioso dos recursos hídricos do rio Paraná. A disputa não estava centrada em limites de fronteira ou questões ideológicas, mas sim na construção da hidrelétrica de Itaipu, cuja represa, segundo a ótica dos dirigentes argentinos poderia comprometer a futura construção da hidrelétrica de Corpus. Além disso, havia uma vertente geopolítica argentina que acirrava a questão, em decorrência da percepção que, em caso de conflito entre os dois países, o volume d'água represado em Itaipu poderia ser utilizado para alagar vastas extensões do território argentino.

Aos olhos dos geopolíticos brasileiros, o governo argentino estava interessado apenas em frear o crescimento industrial e econômico brasileiro, para o qual Itaipu era essencial. Essa questão apenas evidenciava o exacerbamento, por ambas as partes, da disputa pela hegemonia regional, onde a corrida pela capacidade nuclear também contribuía para o acirramento das relações entre os dois Estados (Oelsner, 2005:3-4).

Cabe então questionar: o que incentivou os governos brasileiro e argentino a essa mudança de postura, iniciando um processo de construção de confiança mútua? Mas, antes de buscarmos a resposta para essa questão é importante destacar que duas fases se encontram presentes em processos de construção da confiança e redução de tensões, entre Estados que têm suas relações pautadas por

uma postura de rivalidade. A primeira fase está relacionada com o início do processo. É o momento crítico, uma vez que implica em superar a inércia da situação anterior, envolvendo uma mudança de percepção por ambas as partes. Já a segunda fase está relacionada com o momento seguinte que é o de desenvolvimento e consolidação das medidas de construção da confiança. A questão-chave na compreensão da primeira fase refere-se aos motivos que levam os governos a alterar suas respectivas posturas de rivalidade e desconfiança recíprocas (Oelsner, 2005:11). Nesse sentido, a resposta ao nosso questionamento remete à análise da conjunção de fatores internos e externos, vivenciados pelos dois países, no fim da década de 1970. Por meio dessa análise é possível extrair os fatores que impulsionaram os governos brasileiro e argentino a iniciar o processo de redução de tensões e construção da confiança mútua.

No que tange aos fatores externos afetos ao Brasil, na segunda metade da década de 1970, podem ser destacados os seguintes: o relacionamento com os EUA havia se deteriorado como consequência da política norte-americana de defesa dos direitos humanos; e do aumento das restrições ao programa nuclear brasileiro, por parte do governo Jimmy Carter. Internamente, a economia brasileira, pautada no processo de substituição de importações e de industrialização acelerada, em grande parte promovida mediante empréstimos estrangeiros, já não crescia nas mesmas taxas do “milagre econômico”. Estes fatores associados ao processo de abertura política em curso deram ímpeto ao governo brasileiro para reorientar sua política externa com a Argentina, buscando distender as tensões entre os dois países. Isso porque os fatores supracitados demandavam atenção prioritária dos círculos decisórios diplomáticos, econômicos e políticos. Assim, a distensão com a Argentina poderia eliminar, ou reduzir, uma fonte de problemas diplomáticos, permitindo maior atenção às questões prementes da economia.

Paralelamente, na segunda metade da década de 1970, a Argentina vivia um período crítico, decorrente do conflito armado interno e da severa repressão política, opondo as suas Forças Armadas e os movimentos armados de esquerda, o que caracterizava um contexto onde a principal ameaça ao Estado vinha de um movimento interno. Externamente, além das pressões norte-americanas quanto à questão dos direitos humanos e ao programa nuclear argentino, ocorria a deterioração das relações com o Chile em função da posse de algumas ilhas no Canal de Beagle. Os dois países estiveram à beira do confronto militar, em 1978, sendo que a questão só foi definitivamente resolvida em 1985, com a mediação do Papa João Paulo II. Esse contexto favoreceu a percepção da Junta Militar, que então governava o país, no sentido de que a manutenção da relação de confronto com o Brasil implicaria em uma dispersão de recursos que não resultaria em uma posição hegemônica sobre a região, haja vista os resultados decorrentes do processo de industrialização brasileiro. Por outro lado, a reaproximação poderia trazer algumas vantagens concretas no que tange ao não direcionamento de recursos em corridas armamentistas, nas quais estava incluída a área nuclear (Oelsner, 2005:13).

Essa conjuntura permitiu que os dois governos identificassem a distensão como proveitosa, a começar pela questão de Itaipu-Corpus. Deste modo, em outubro de 1979, os governos da Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Tripartite (20) que finalizou o contencioso acerca do aproveitamento dos recursos hídricos do rio Paraná. Com esse Acordo, criou-se o ambiente propício para o

20- Acordo Tripartite tratou, em linhas gerais, da compatibilização técnica entre os projetos de Itaipu e Corpus, otimizando o aproveitamento conjunto do rio Paraná. Para maiores informações acerca do tema, sugere-se a leitura da dissertação de mestrado em Ciência Política de José Marcos Castellani Fajardo, intitulada *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação*, disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6148/000437450.pdf?sequence=1>> (Nota do Autor).

início da aproximação entre os dois países. No ano seguinte, em maio de 1980, o presidente Figueiredo visitou Buenos Aires, naquela que foi a primeira visita de um presidente brasileiro à Argentina em 40 anos. Em agosto do mesmo ano, o presidente Videla, em reciprocidade, esteve em visita de Estado ao Brasil.

Por ocasião dessas visitas, foram assinados 22 documentos estabelecendo a cooperação em onze áreas, entre elas a nuclear. Assim, por meio do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado em 17 de maio de 1980, buscou-se criar condições para o conhecimento recíproco dos dois programas nucleares (Oelsner, 2005:14). O Acordo serviu, também, como um marco oficial de aproximação e de vontade política para superar antigas rivalidades estratégico-militares, materializando aquilo que foi apontado como a primeira fase de um processo de construção de confiança mútua, isto é, a mudança da percepção de ambos os Estados quanto ao contexto de rivalidade e antagonismo até então vigente.

Naquele contexto, a posição do governo brasileiro durante e após a Guerra das Malvinas, constituiu um novo elo no processo de construção de confiança entre os dois países. Durante o conflito, o governo brasileiro assumiu uma postura de neutralidade, porém reconhecendo o direito argentino sobre as ilhas (Bueno, Cervo, 2002:451). Nesse sentido, negou ao governo britânico o uso do espaço aéreo brasileiro, bem como a escala de aviões da Royal Air Force (RAF), em território brasileiro (Oelsner, 2005:14). O conflito também evidenciou que potências externas ao continente americano poderiam se constituir em ameaças reais aos Estados sul-americanos quando tivessem seus interesses desafiados. Deste modo, a percepção da importância da cooperação cresceu entre os formuladores de política externa brasileiros e argentinos. Nesse sentido, o projeto de aproximação entre os dois países ganhava ímpeto ao longo da década de 1980.

Com a redemocratização, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney deram operacionalidade ao propósito de agregar a tecnologia nuclear ao processo de aproximação e integração Brasil-Argentina. Em 29 e 30 de novembro de 1985, foram assinadas, respectivamente, a Declaração do Iguaçu e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Na Declaração de Iguaçu, os dois presidentes expressaram, entre outros pontos, a convicção de que a tecnologia nuclear desempenhava um papel de fundamental importância no desenvolvimento econômico e social (21). Na Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear, criou-se um grupo de trabalho conjunto, presidido pelos Chanceleres dos dois países, com a finalidade de promover a cooperação e o desenvolvimento tecnológico-nuclear para fins exclusivamente pacíficos (Cervo, 2008:139).

Em dezembro de 1986, foi assinado o Protocolo de Cooperação Nuclear, que previa a abertura dos respectivos programas nucleares à inspeção recíproca, pondo fim dessa forma às rivalidades e desconfianças e estimulando sobremaneira o aprofundamento da parceria bilateral (Pinheiro, 2004:54). Em 1987, ocorreu a visita do presidente José Sarney às instalações de Pilcaniyeu, onde eram desenvolvidas as atividades de enriquecimento de urânio por difusão gasosa. O processo de aproximação teve continuidade em 1988, quando ocorreu a visita do presidente Raúl Alfonsín ao Centro Experi-

21- Item 28 da Declaração (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Declaração do Iguaçu. (<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/at_download/arquivo>).

mental de Aramar, onde o Brasil desenvolvia o domínio do processo de enriquecimento de Urânio por ultracentrifugação (Oelsner, 2005:16).

Seguindo o processo de aproximação e construção da confiança foi assinada, em 28 de novembro de 1990, a Declaração de Fiscalização Mútua, pelos presidentes Fernando Collor e Carlos Menen. Nessa Declaração, firmada em Foz do Iguaçu, foi aprovado o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (22) (SCCC).

No mesmo evento foi também decidido empreender negociações com a Agência Internacional de Energia Atômica para a celebração de um Acordo Conjunto de Salvaguardas que tivesse como base o SCCC, bem como agenciar a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco (23), que determina a proscrição das armas nucleares na América Latina e no Caribe (Oliveira, 1998:16).

Finalmente, em 18 de junho de 1991, foi assinado em Guadalajara, no México, o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear no qual, entre outras providências, foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), com o objetivo de aplicar e administrar o SCCC. A criação da ABACC -uma agência binacional de controle de materiais nucleares- foi o resultado de um longo processo que, paulatinamente, promoveu a abertura e o conhecimento mútuo das atividades nucleares da Argentina e do Brasil. Sua criação foi e continua sendo uma demonstração clara da vontade política de ambos os países de dar transparência aos seus programas nucleares, criando um ambiente de confiança mútua, bem como de colaborar construtivamente com as políticas de não-proliferação de armas nucleares, às quais os dois países aderiram nos anos subseqüentes.

Na agenda das obrigações ajustadas na Declaração de Fiscalização Mútua, restavam dois passos que consolidariam todo esse processo: a formalização de um acordo de salvaguardas; e a atualização dos termos do Tratado de Tlatelolco, visando sua vigência para o Brasil e Argentina. No que tange ao acordo de salvaguardas, firmou-se em 13 de dezembro de 1991, em Viena, um Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a ABACC e a AIEA, para a Aplicação de Salvaguardas, conhecido como Acordo Quadripartite. Esse Acordo entrou em vigor em março de 1994, sendo o instrumento legal que regula o relacionamento entre a ABACC e a AIEA e define as atividades de co-operação em salvaguardas nucleares que devem ser feitas, tendo como fundamento básico o SCCC. Instituiu-se um sistema único e original de salvaguardas, sem similar entre outros países do mundo, que reverteu um cenário de políticas nucleares que colocavam os dois países como aspirantes a potências atômicas regionais. Ao firmarem o Acordo Quadripartite, Brasil e Argentina colocaram sob fiscalização mútua todas suas instalações e materiais nucleares, em consonância com as salvaguardas estipuladas pela AIEA (Almeida; Marzo, 2006: 204-205).

22- Um conjunto de procedimentos de salvaguardas aplicáveis a todos os materiais nucleares utilizados em todas as atividades nucleares sob a jurisdição ou nos territórios da Argentina e do Brasil, objetivando assegurar que quantidades significativas desses materiais não sejam desviadas para a fabricação de armas nucleares (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares - ABACC o SCCC. <http://www.abacc.org.br/?page_id=48>).

23- O Brasil assinou e ratificou o Tratado de Tlatelolco em 1967, com o respectivo instrumento de ratificação depositado em 29 de janeiro de 1968. No entanto, algumas Resoluções aprovadas posteriormente (as resoluções são aprovadas por maioria de dois terços entre os signatários do Tratado), durante a década de 1990, particularmente a Resolução 290, de 26 de agosto de 1992, que apresentou uma emenda no artigo 16 desse Tratado, não foram assinadas e ratificadas pelos governos brasileiro e argentino. Essa Resolução determinava o direito irrestrito da AIEA de executar inspeções forçadas nos Estados signatários. Somente após o acordo Quadripartite é que o Brasil e a Argentina se ajustaram ao previsto nessa nova cláusula e, em 1994, ambos assinaram e ratificaram a emenda em pauta (Brasil, Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Tlatelolco. <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-para-a-proscricao-das-armas-nucleares-na-america-latina-e-caribe-tratado-de-tlatelolco/>>).

Com relação ao Tratado de Tlatelolco, Brasil e Argentina iniciaram as negociações que visavam sua entrada em vigor, mediante a assinatura e ratificação das emendas dos artigos 14, 15 e 16, do Tratado. Equacionadas as questões de ordem técnica, a Argentina ratificou o Tratado em 19 de janeiro de 1994. Ação idêntica foi adotada pelo Senado Brasileiro, em 30 de maio de 1994. Cumpria-se, assim, a totalidade dos compromissos acordados na Declaração de Fiscalização Mútua (Oliveira, 1998:17).

O Brasil e o TNP

Ao término da primeira metade da década de 1990 o Brasil já estava, de fato, inserido no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Em 1995, o país fazia parte dos seguintes tratados e acordos que constituíam o Regime em pauta: Tratado Antártico (24); Tratado do Espaço Exterior (Outer Space Treaty) (25); Tratado de Controle de Armas no Leito Marinho (The Seabed Arms Control Treaty) (26); Acordo Quadripartite; e Tratado de Tlatelolco. Adicionalmente o país tornou-se membro do Nuclear Suppliers Group em abril de 1996 (27).

Além disso, a Constituição Federal de 1988, no título III, capítulo II, artigo 21, inciso XXIII, alínea a), a seguir transcrito, garantia que a utilização da energia nuclear seria exclusivamente para fins pacíficos: “Toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante a aprovação do Congresso Nacional” (Brasil, 1988).

À luz do exposto, percebe-se que o Estado brasileiro era signatário de vários Tratados que conformam o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares e, em decorrência do Acordo Quadripartite, cumpria as salvaguardas da AEIA, aplicadas aos signatários do TNP, mesmo sem ser signatário daquele Tratado. Antes de avançarmos em nossa análise acerca da adesão brasileira ao TNP, cabem aqui alguns comentários acerca deste Tratado.

O TNP foi concebido com o propósito de parar a proliferação das armas nucleares, no ponto em que ela se encontrava em 1968, dividindo os Estados signatários em duas categorias: os “Estados nuclearmente armados” e os “Estados não-nuclearmente armados”. Os Estados pertencentes à primeira categoria são definidos como aqueles que efetuaram uma explosão nuclear antes de 01 de janeiro de 1967 (Artigo IX, parágrafo 3 do TNP), ou seja, EUA, Rússia, Reino Unido, França e China. Assim sendo, o TNP define todos os demais Estados como “não-nuclearmente armados”. Apesar do caráter intrinsecamente discriminatório, o TNP mostrou-se extremamente atrativo para muitos dos Estados ditos “não-nuclearmente armados”, em função daquilo que se tornou conhecido como sendo a “barganha básica” do TNP. De fato, nela reside tanto o componente de desarmamento quanto o de controle de armas previstos no TNP, pois em troca do compromisso dos “Estados não-nuclearmente armados” abdicarem do desenvolvimento e aquisição das armas nucleares, os “Estados nuclearmente armados” se comprometem a facilitar a disseminação da tecnologia nuclear para fins pacíficos, bem como engajar em negociações de desarmamento visando a completa eliminação de seus arsenais

24- O Brasil é signatário deste tratado, desde 16 de maio de 1975 (United Nations Office for Disarmament Affairs. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Antarctic Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

25- O Brasil tornou-se signatário deste tratado em 1967 (United Nations Office for Disarmament Affairs. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Outer Space Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

26- O Brasil é signatário deste tratado desde 1971 (United Nations Office for Disarmament Affairs. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Sea Bed Arms Control Treaty. <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

27- Nuclear Suppliers Group. Participants (<<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/03-member.htm>>).

nucleares (Síntese dos Artigos II, IV e VI, do TNP). Em outras palavras, os Artigos II, IV e VI do TNP constituem o que podemos denominar de “os três pilares do TNP”, isto é: a renúncia ao desenvolvimento e aquisição de armas nucleares por parte dos “Estados não-nuclearmente armados”; o amplo intercâmbio de material e tecnologia para o uso pacífico da energia nuclear; e a negociação visando o desarmamento nuclear por parte dos “Estados nuclearmente armados”. É no efetivo cumprimento desses três pilares que se encontra a chave para a credibilidade e legitimidade desse Tratado e, de modo análogo, o não cumprimento de um desses Artigos implica na perda desses componentes, essenciais para que o TNP possa ter êxito quanto ao seu propósito (28).

Feitas essas considerações sumarizadas acerca do TNP retornamos à análise da adesão brasileira ao TNP, destacando que a Argentina, como decorrência lógica do Acordo Quadripartite, assinara o TNP em 1994 efetuando a ratificação do Tratado e o subsequente depósito em fevereiro de 1995. Nesse contexto, por que o Estado brasileiro não deveria tornar-se parte do TNP? Em 1997, apenas a Índia, Paquistão, Israel e Cuba (que se tornou signatária do TNP em 2002) permaneciam à margem daquele Tratado. Deste modo, antes de aderirmos às críticas de que o Brasil não deveria ter assinado, nem ratificado o TNP, deveríamos refletir com os seguintes questionamentos: por que não assinar um Tratado, cujo objeto já cumpríamos desde a assinatura do supracitado acordo Quadripartite? Por que permanecer à margem de um Tratado ao lado de Israel, Índia, Paquistão?

Nesse sentido, a adesão ao TNP, assinada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 13 de julho de 1997, na presença do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan e posteriormente ratificada pelo Congresso Nacional, em 1998, foi um evento lógico e racional decorrente de um contexto no qual já estávamos, de fato, inseridos no Regime em pauta. A adesão ao TNP pode também ser percebida como amadurecimento da posição brasileira no tocante à não-proliferação de armas nucleares. O mesmo pode ser dito quanto à assinatura do Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT(29)), em 26 de setembro de 1996, com o subsequente depósito do tratado ratificado em 24 de julho de 1998 (30).

É evidente que essa lógica vinha ao encontro da política externa implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que privilegiava a corrente diplomática brasileira que alguns acadêmicos, tais como Miriam Gomes Saraiva e Letícia Pinheiro, denominam “institucionalismo pragmático”. Essa corrente do pensamento diplomático brasileiro teve atuação predominante durante o governo Cardoso e, segundo Saraiva (2010:47): “Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática”.

28- O texto integral do TNP, em português, pode ser facilmente acessado na página da Agência Internacional de Energia Atômica (International Atomic Energy Agency - IAEA. International Conventions & Agreements. Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons. <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>>.).

29- Sigla decorrente do original em inglês - Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty. Este tratado, aberto para assinaturas em 24 de setembro de 1996, em Nova York, em linhas gerais, estabelece uma completa proibição de testes nucleares, a ser verificada por um vasto sistema de monitoramento constituído por centenas de estações espalhadas por todo o globo. Até o presente momento, o CTBT ainda não entrou em vigor, pois para que isso ocorra, o Tratado deve ser ratificado pelos 44 Estados que, em 1996, possuíam instalações nucleares. Destes, atualmente, apenas 35 o ratificaram o que impede a sua vigência conforme supracitado. Os países cuja ratificação se encontra pendente são China, RDPC, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Paquistão e EUA (Cirincione, Rajkumar; Wolfsthal, 2005:453).

30- United Nations Office for Disarmament Affairs. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) (<<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>).

Assim, citando o presidente Fernando Henrique Cardoso: “Não havia porque pagar o alto preço da desconfiança internacional pela negativa de firmar o TNP, sem qualquer benefício que não fosse a defesa retórica de princípios” (Cardoso, 2006:614). A adesão do Brasil ao TNP é um ponto central na discussão acerca da postura do Estado brasileiro quanto ao Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares e, à luz da nossa pesquisa, entendemos que essa foi uma decisão coerente com o contexto político interno e externo vivenciado na segunda metade da década de 1990.

Em síntese, a adesão do Brasil ao TNP, não acarretou a concordância com inspeções adicionais àquelas de que já éramos objeto em decorrência do Acordo Quadripartite. O ingresso no TNP reforçou, junto à sociedade internacional, os compromissos de não-proliferação de armas nucleares já assumidos e retirou o país do posicionamento ao lado dos quatro únicos Estados (Israel, Índia, Paquistão e Cuba) que em 1998, se recusavam a participar do TNP.

É patente que essa posição transcende o matiz ideológico dos governos brasileiros, conforme se observa em nota à imprensa, emitida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 12 de janeiro de 2003, pouco após a posse do presidente Luis Inácio Lula da Silva e extraída do Repertório de Política Externa (31):

“O Brasil tem defendido a tese da irreversibilidade dos compromissos internacionais de desarmamento e não-proliferação. O Brasil é parte do TNP, bem como de vários outros tratados de desarmamento e não-proliferação, nas áreas nuclear, química e biológica, os quais respeita escrupulosamente. O Brasil defende o uso da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos, conforme preceito inscrito no Constituição de 1988, que determina que ‘toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional’. O Brasil apóia vigorosamente a eliminação total de armas nucleares, de acordo com o estabelecido no Artigo 6 do TNP [...]” (Brasil, 2007:304-305).

O ponto a ser destacado é que durante o governo do presidente Lula, a postura diplomática brasileira foi consonante com os compromissos decorrentes da inserção no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares. No entanto, limites quanto ao aprofundamento dessa participação foram marcados de forma clara, como, por exemplo, na questão da recusa do governo brasileiro em aderir ao Protocolo Adicional (32), que reflete a posição de que o Brasil já está inserido, de forma clara, no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em consonância com o previsto em nossa Constituição (título III, artigo 21, inciso XXIII, alínea a) e com o contido no TNP. Assim, medidas adicionais, por parte do Estado brasileiro, em prol da não-proliferação nuclear, devem ser adotadas apenas em contrapartida a esforços de monta na questão do desarmamento nuclear dos cinco “Estados nuclearmente armados” reconhecidos pelo TNP. A posição oficial do Estado brasileiro é a de que já fizemos tudo o que era necessário para apoiar e respaldar o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, principalmente na sua vertente de não-proliferação, cabendo agora a concretização de

31- O Repertório de Política Externa é publicado pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da Fundação Alexandre Gusmão, e apresenta um panorama das diretrizes da política externa brasileira, sendo concebido para auxiliar o acompanhamento sistemático e constante das posições defendidas pela diplomacia brasileira no plano internacional (Brasil, 2007:13).

32- O Protocolo Adicional consiste, em linhas gerais, em um conjunto salvaguardas que ampliam a capacidade de verificação e inspeção da AIEA. Os Estados que venham a assinar e ratificar esse acordo com a AIEA passam a permitir inspeções mais intrusivas nas suas instalações nucleares declaradas, bem como em quaisquer outros locais que os inspetores da AIEA julguem passíveis de inspeção (Nota do autor).

medidas consonantes com a vertente de desarmamento. Essa postura foi colocada de forma explícita na Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008:

“O Brasil zelarà por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear” (Brasil, 2008:34).

Mesmo sendo claro o compromisso do Estado brasileiro com os esforços para o desarmamento e a não-proliferação das armas nucleares, bem como o motivo de não assinarmos o Protocolo Adicional, ainda afloram, de forma recorrente, alguns questionamentos externos quanto aos reais objetivos do programa nuclear brasileiro. A diplomacia brasileira está atenta à esses questionamentos que levantam dúvidas infundadas sobre o programa nuclear brasileiro, bem como acerca da recusa em assinar o Protocolo Adicional.

Em síntese, o Brasil finalizou o século XX, e iniciou o século XXI inserido no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, mas com domínio da tecnologia de todo o ciclo de enriquecimento de Urânio. No que tange ao contexto de segurança regional em que estamos inseridos, é pertinente apontar que, Brasil e Argentina possuem a tecnologia para, caso desejem, desenvolver artefatos nucleares explosivos em poucos anos. No entanto, resolveram o antagonismo que marcou grande parte da história dos dois países por meio das medidas de construção da confiança aqui abordadas, principalmente na questão nuclear. Esse processo, que em retrospecto, desponta como um modelo a ser seguido por Estados que estão inseridos em contextos similares àqueles vividos por Brasil e Argentina até a década de 1980, permitiu que os dois países aumentassem suas respectivas percepções de segurança. No que tange aos programas nucleares, as MCC adotadas e efetivamente implementadas, permitiram que Argentina e Brasil pudessem participar do Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, sem renunciar ao domínio pleno da tecnologia nuclear. No conjunto, os dois países possuem elevado capital diplomático em prol da não-proliferação das armas nucleares e, principalmente, para cobrar dos “Estados nuclearmente armados” esforços concretos em prol do desarmamento nuclear.

Considerações Finais

No que tange ao Brasil, a questão nuclear não pode ser entendida sem observarmos os fatores intrínsecos ao contexto de segurança regional em que o país está inserido. Assim, efetuamos uma análise comparada entre os programas nucleares brasileiro e argentino e evidenciamos que, a partir da década de 1980, os governos do Brasil e da Argentina iniciaram um processo formal de construção da confiança que, necessariamente, passava pela questão dos objetivos dos respectivos programas nucleares. Deste modo, a espiral de cooperação, que levou à superação de um antagonismo histórico, foi também forjada na medida em que se construía a cooperação pacífica da tecnologia nuclear.

O processo de construção da confiança entre Brasil e Argentina, na área nuclear, exigiu uma negociação conduzida em estágios marcados por declarações conjuntas que, paulatinamente, promoveram a abertura e o conhecimento mútuo das atividades nucleares desenvolvidas nos dois países. A evolução desse processo foi gradual, partindo de uma fase inicial, nos primeiros anos da década de 1980, caracterizada pela lenta aproximação entre os dois Estados. A partir de 1985, dentro do contexto de redemocratização dos dois países, o processo foi acelerado, juntamente com a superação

da potencial corrida armamentista por armas nucleares. O processo consolidou-se, no âmbito da tecnologia nuclear, com a criação da ABACC e a assinatura do Acordo Quadripartite, ambos em 1991.

Esse processo é de relevância ímpar, uma vez que, com habilidade, os responsáveis pela política externa dos dois países superaram, em curto espaço de tempo, um passado caracterizado, quase sempre, pela ausência de cooperação, formulando uma estratégia nuclear pacífica e mutuamente verificável. O processo, como um todo, é motivo de orgulho para aqueles que formularam a política externa brasileira naquele período, bem como um exemplo para a sociedade internacional de como é possível criar espirais de cooperação, mesmo em um contexto competitivo como foi o das relações entre Brasil e Argentina.

A adesão ao TNP, bem como a outros Tratados que conformam o Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, deixa clara a opção da política externa brasileira em favor do uso pacífico da energia nuclear, o que reforça nossas credenciais para seguir reivindicando, com toda a legitimidade e sem interesses velados, o cumprimento de medidas concretas para a redução dos arsenais nucleares dos “Estados nuclearmente armados” reconhecidos pelo TNP.

A questão do desarmamento, controle de armas e Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares reveste-se de grande importância para o nosso país, principalmente pelo interesse brasileiro em minimizar tensões internacionais que possam direta, ou indiretamente, comprometer o esforço em que estamos engajados para uma maior inserção no contexto internacional, visando a prosperidade da nação e a redução das desigualdades econômico-sociais que ainda assolam nosso país. Assim, estabilidade para as relações econômicas; e multilateralismo para definir e gerenciar a ordem internacional são consonantes com os interesses brasileiros. Portanto, ser parte ativa de um tratado de alcance quase universal como o TNP é do interesse de um Estado que defende abertamente o multilateralismo nas Relações Internacionais. Principalmente quando a adesão ao Tratado em pauta ocorreu sem a necessidade de concessões adicionais às que já haviam sido feitas em decorrência do Acordo Quadripartite e em consonância com o contido na Constituição Federal de 1988 (título III, capítulo II, artigo 21, inciso XXIII, alínea a).

Nesse contexto, a participação do Estado brasileiro no Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares, tem sido caracterizada por uma postura ativa, principalmente durante o governo do presidente Lula, quanto a pressionar por medidas concretas dos “Estados nuclearmente armados” em prol do desarmamento nuclear. Assim, o governo Lula, deixou claro que esforços adicionais por parte do Estado brasileiro em prol da não-proliferação, isto é a adesão ao Protocolo Adicional, serão adotados apenas em contrapartida a esforços de monta na questão do desarmamento nuclear dos cinco “Estados nuclearmente armados” reconhecidos pelo TNP.

Finalizando, a adesão do Brasil ao TNP e ao Regime de Não-Proliferação de Armas Nucleares não significou, nem poderá significar a renúncia ao desenvolvimento e domínio da tecnologia nuclear. Progressos notáveis foram alcançados e possibilidades maiores despontam em um futuro próximo para o programa nuclear brasileiro. É de se esperar que surja oposição internacional a essas possibilidades futuras. Os instrumentos de que poderão se valer os Estados interessados em retardar, sustar, ou mesmo bloquear o programa nuclear brasileiro podem passar por tentativas de associar o propósito do programa à intenção de desenvolver armas nucleares, ou de exportar essa tecnologia em dissonância com o estabelecido nos acordos de que o Estado brasileiro é signatário. Assim, dentro de

um contexto em que a segurança do país não é degradada, ao menos no momento, com a renúncia às armas nucleares, cabe ao Estado brasileiro preservar a posição de que o Brasil renunciou às armas nucleares e não à tecnologia nuclear. Nosso país é um exemplo, juntamente com a Argentina, de superação de rivalidades históricas por meio da cooperação e de inserção racional nos esforços de não-proliferação e desarmamento nuclear. Esse capital político e diplomático não pode ser desperdiçado com ufanismos distorcidos que enxergam na posse de armas nucleares um passaporte para uma maior inserção e status internacional. A tecnologia e não a arma nuclear em si é o diferencial a ser, no momento, aprimorado e implementado, haja vista que nem a segurança nem o futuro do programa nuclear brasileiro serão incrementados, dentro de uma moldura temporal de médio prazo, com o eventual desenvolvimento de um programa de armas nucleares.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAIS NUCLEARES (ABACC). O SCCC. Disponível em: <http://www.abacc.org.br/?page_id=48>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- ALMEIDA, Gonçalves de S.; MARZO, Saraiva M. A., 2006, A Evolução do Controle de Armas Nucleares, Rio de Janeiro, Ciência Moderna.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado.
- BRASIL, Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Sistema Atos Internacionais. Declaração do Iguaçu. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/at_download/arquivo>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de política externa: posições do Brasil. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 308.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Sistema Atos Internacionais. Tratado de Tlatelolco. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-para-a-pros-cricao-das-armas-nucleares-na-america-latina-e-caribe-tratado-de-tlatelolco/>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- BUENO, C.; CERVO, A. L., 2002, História da Política Exterior do Brasil, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- BULL, H., 1995, The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics, New York, Columbia University Press, 2 ed.
- CARDOSO, F. H., 2006, A arte da política: a história que vivi, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 3 ed.

- CERVO, A. L., 2008, *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*, São Paulo, Saraiva.
- CIRINCIONE, J.; RAJKUMAR, M.; WOLFSTHAL J. B., 2005, *Deadly Arsenals: nuclear, biological and chemical threats*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2.ed.
- CIRINCIONE, J.; RAJKUMAR, M.; WOLFSTHAL J. B., 2002, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (CNEA). Reactivación de la Actividad Nuclear en la República Argentina. Disponível em: <http://www.cnea.gov.ar/xxi/noticias/2006/ago06/actividad_nuclear.asp>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- ELETRONUCLEAR. Angra 3. Disponível em: <<http://www.eletronuclear.gov.br/AEmpresa/CentralNuclear/Angra3.aspx>>. Acesso em: 170 jun. 2012.
- FAJARDO, Castellani J. M., Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6148/000437450.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- FILHO, Rocha A.; GARCIA, J. C. V., 2006, *Ricardo Archer: energia atômica, soberania e desenvolvimento: depoimento*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- FLEMES, D., 2006, *Brazil's Nuclear Policy from Technological Dependence to Civil Nuclear Power*, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), N°23, June. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp23_flemes.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- GONÇALVES, W.; SILVA A. G., 2005, *Dicionário de Relações Internacionais*, Rio de Janeiro, Manole.
- INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL (INB), Reservas. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/pt-br/WebForms/interna2.aspx?secao_id=48>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- INSTITUTO DE ENERGIA NUCLEAR, Reator Argonauta. Histórico. Disponível em: <<http://www.ien.gov.br/oinstitueto/instalacoes/serea/argonauta/index.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ENERGÉTICAS E NUCLEARES, Centro de Reator de Pesquisa. Reator IEA-R1. Disponível em: <<http://www.ipen.br/sitio/?idm=251>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA, International Conventions & Agreements. Treaty on The Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Disponível em: <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY - IAEA, Safeguards Overview: Comprehensive Safeguards Agreements and Additional Protocols. Disponível em: <http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html>. Acesso em: 07 jun. 2012.

- MENDOZA, Hurtado de D., 2005, "Autonomy, even Regional Hegemony: Argentina and the 'Hard Way' toward Its First Research Reactor (1945–1958), em *Science in Context*, N°18 (2).
- NUCLEAR SUPPLIERS GROUP. Participants. Disponível em: <<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/Leng/03-member.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE (NTI). Non-Proliferation Treaty Tutorial. Glossary. Confidence-Building Measures (CBMs). Disponível em: <http://www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/glossary.html>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA. NA-AS Centrales Nucleares. Atucha II. Disponível em: <<http://www.na-sa.com.ar/centrales/atucha2/>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- OLIVEIRA, O. Maria, 1998, "A Integração Bilateral Brasil-Argentina: Tecnologia Nuclear e Mercosul", em *Revista Brasileira de Política Internacional*, N°1. Disponível em: <http://www.mundorama.info/Mundorama/RBPI_-_1993-2007_files/RBPI_1998_1.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- OELSNER, A., 2005, (De)Securitisation Theory and Regional Peace: Some Theoretical Reflections and a Case Study on the Way to Stable Peace, European University Institute, Florence, EUI Working Paper RSCAS N° 2005/27. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3249/2005_27.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- PEDROSA, J. J., 2006, "O Programa Nuclear", em *Revista do Clube Naval*, N° 340, out./dez.
- PINHEIRO, L., 2004, *Política Externa Brasileira (1889-2002)*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SARAIVA, Gomes M., "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas", em *Mural Internacional*, Ano 1, N° 1. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/CTBT>>. Acesso em: 17 jun. 2012.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Antarctic Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 17 jun.2012.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Outer Space Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 17 jun.2012.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS (UNODA), Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Affairs. Sea Bed Arms Control Treaty. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

- UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ), Biblioteca digital de Teses e dissertações. O Tratado Sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a inserção do Estado brasileiro no regime dele decorrente. Disponível em: <http://www.bdttd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2060>. Acesso em: 07 jun. 2012.
- VAZ, Costa A., 2006, “O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente”, em ALTE-MANI, H.; LESSA, A. C. (org) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, Sao Paulo, Saraiva.
- ZANDERS, Pascal J., 2007, *Armament and Disarmament in a Changing Security Environment*, Graduate Institute of International Studies, Geneva, Department of Political Science. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/Jahia/site/political_science/cache/offonce/courses/courses-2006-2007/courses-spring-2006-2007/armament-disarmament-2007>. Acesso em: 07 jun. 2012.



Lecturas sudamericanas de los levantamientos árabes: primeras interpretaciones y posicionamientos

Juan José Vagni



Lecturas sudamericanas de los levantamientos árabes: primeras interpretaciones y posicionamientos

Juan José Vagni*

Resumen: Los levantamientos en diferentes rincones del mundo árabe trascendieron en gran medida su impacto sobre el ámbito regional inmediato, con implicancias cuyo alcance llegan hasta nuestro escenario sudamericano. A pesar de la lejanía geográfica y cultural, estos acontecimientos no pasaron desapercibidos en la zona: el aumento de los vínculos con el conjunto árabe, la presencia de amplias comunidades mesorientales y el interés permanente de intelectuales y medios de comunicación, contribuyeron a acercar esta problemática a los espacios de debate político, académico y periodístico en la escena latinoamericana. Este artículo intenta trazar las primeras miradas surgidas en la región al calor de los hechos, centrando la atención en las posturas de referentes académicos e intelectuales, medios de comunicación y círculos políticos; para luego abordar los diversos posicionamientos y medidas políticas de los diferentes gobiernos sudamericanos.

Palabras Claves: Primavera Árabe - Medio Oriente - América Latina

Primeras lecturas

La evolución de las revueltas de Túnez y Egipto, entre fines de 2010 y comienzos del 2011, despertaron una fuerte atracción en medios intelectuales y de la prensa, en algunos casos desde la afinidad o la empatía, en otros desde la expectación y el asombro. En la gran diversidad de interpretaciones de los sucesos podemos encontrar ciertas recurrencias, la repetición de determinadas imágenes y representaciones no sólo sobre el mundo árabe-islámico, sino sobre las condiciones y posibilidades de cambio en el actual entorno internacional.

En primera instancia debemos consignar aquellas miradas que hacen hincapié en la singularidad, excepcionalidad y transcendencia de los acontecimientos, considerándolos como un parte-aguas en la historia de la región y del orden internacional. Un caso ejemplar es el artículo de Atilio Borón del 12 de febrero de 2011, sobre las jornadas que precedieron a la caída de Mubarak:

"En 18 heroicas jornadas de lucha el pueblo egipcio fue el gran protagonista de un acontecimiento que el viejo Hegel no hubiera dudado de caracterizar como de significación 'histórico-universal'. Le puso una bisagra a la historia moderna del mundo árabe (...) Este Febrero de 2011 bien podría resultar la re-edición de otro, acontecido en 1917, en Rusia, donde también se ganó una crucial batalla que ocho meses más tarde daría nacimiento a una revolución que, con sus logros y defectos, cambió el curso de la historia contemporánea (...) ¿Quién podría ahora atreverse a descartar la posibilidad de que el mundo árabe también tenga su Octubre?" (Borón, 2010).

En una línea similar, el sociólogo y ex rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Francisco Delich, aseveraba:

*- Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor adjunto regular del área de Estudios Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador Asistente de CONICET en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS). Coordinador del Programa de Estudios sobre Medio Oriente, CEA-UNC.

“Se equivocó Huntington sugiriendo el inevitable enfrentamiento entre el Occidente cristiano y el Oriente Musulmán. Se termina de equivocar Marx: el fantasma que recorre Oriente no es el comunismo sino la democracia (...) Las autocracias no se sostienen en el vacío social. Ningún régimen político perdura a través de generaciones sin un orden social que se reproduce, que tiene legitimidad y consolida algún tipo de establishment apropiado, es decir una conducción y garantía del orden social compatible con el régimen autoritario” (Delich, 2011).

En cierta manera, predominaron las lecturas de tipo teleológico, viendo a este proceso como un “movimiento inevitable de la historia”. En gran parte de los medios masivos, de un amplio abanico ideológico, prevalecieron las comparaciones y analogías con los cambios en Europa Oriental tras la caída del Muro de Berlín y el fin de las dictaduras latinoamericanas en los ochenta. También se destaca el papel determinante de las nuevas tecnologías como factor movilizador y unificador de las protestas.

También se puede detectar el esfuerzo de algunos analistas para establecer comparaciones entre la situación social del mundo árabe y la latinoamérica, rastreando los factores que en uno y otro escenario favorecerían la emergencia de las condiciones del cambio. Tal es el caso de Miguel Angel Centeno, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Princeton. En el artículo “La Primavera Árabe y el invierno latino”, publicado en la revista *Literal – Latin American Voices*, aseguraba que, aunque América Latina tiene todas las condiciones para provocar un estallido de descontento popular, carece de la base social que lo ponga en marcha:

“Las insurrecciones masivas pueden ser el resultado de la miseria y la privación, aunque para su efectividad necesitan de algo más: un sentido para sus propósitos. Esto es lo que puede explicar mejor las diferencias entre las dos regiones. Para que una multitud se forme y resista las amenazas y opresiones debe tener dos elementos esenciales: creer en la posibilidad de un cambio y en sí misma como colectividad (...) La ‘calle árabe’ de Túnez, El Cairo, Benghazi y los suburbios de Damasco, parecen lograr hoy un sentido colectivo de unidad e identidad que difícilmente se encuentra en países latinoamericanos” (Centeno, 2011).

El profesor Farid Kahhat, de la Universidad Católica del Perú, reconoce también los diversos paralelismos que se han establecido entre la “primavera árabe” y Latinoamérica. El académico identifica una serie de aspectos que, desde la ciencia política, tienden a leerse en clave comparativa entre los procesos de democratización en nuestra región durante los años ochenta y los cambios actuales en Oriente Medio. En primer lugar, se trata de la llamada “literatura de transición”:

“Estos movimientos sugieren un tema, de la transición a la democracia, en el cual la experiencia de Latinoamérica podría servir como referente para el Medio Oriente, tomando en consideración, por supuesto, que las ‘lecciones’ que derivan de experiencias ajenas siempre estarán sujetas a variación, en función de las circunstancias locales” (Kahhat, 2011).

Y más específicamente, desde la literatura sobre cultura política encontramos que, frente a ambos casos, la opinión dominante es que estos acontecimientos de cambio no podían producirse. En América Latina, porque “un componente medular de la tradición ibérica, presuntamente hostil hacia la democracia, era el catolicismo” (Kahhat, 2011). y en el mundo árabe, por su supuesta incapacidad

cultural para adaptarse a la democracia. Aquí la religión aparece, desde esas lecturas, como un obstáculo fundamental:

Del mismo modo (que hacia Latinoamérica), los prejuicios sobre la cultura política de los países árabes de mayoría musulmana tuvieron un papel superlativo (e igualmente erróneo) al momento de juzgar sus perspectivas de democratización: los árabes vivían bajo autocracias porque su cultura política los predisponía a valorar, o cuando menos tolerar, ese tipo de regímenes (Kahhat, 2011).

En la izquierda sudamericana se produjo también un amplio espectro de posicionamientos, entre los que se puede detectar, en los extremos, dos tipos de visiones contrapuestas: a) en algunas agrupaciones, principalmente trotskistas, prevalece una mirada optimista, para la cual estos movimientos contestatarios constituirían el origen de una revolución popular; c) en otros, domina un enfoque que cuestiona la legitimidad de los movimientos populares y los considera una riesgosa puerta abierta para la intromisión de las fuerzas del imperialismo. El intelectual de origen argelino, Sami Nair, critica severamente esta visión de un sector de la izquierda sudamericana:

"En cuanto a las revoluciones en Túnez y en Egipto, nos enteramos por boca de intelectuales venidos de Venezuela, de Brasil e incluso de Argentina, de que estas no eran más que 'movimientos sociales violentos' y de ninguna manera revoluciones (...) el análisis está basado en el prejuicio de que, al no estar dirigidas por partidos revolucionarios o 'vanguardias', esas revoluciones no pueden sino fortalecer a las fuerzas de la reacción mundial (...) El desconocimiento en América Latina de la situación árabe es suficiente para explicar, junto a una buena dosis de maniqueísmo, la obcecación de quienes en la izquierda ponen mala cara ante la insurrección de los pueblos. Esos 'revolucionarios' están en realidad más cerca de la razón de Estado de los regímenes que defienden que de la solidaridad con los oprimidos (Nair, 2011).

En un esclarecedor artículo en marzo de 2010, Atilio Borón revisó las sensibles implicancias que esto tiene para el campo de izquierda, especialmente frente a la evolución de los acontecimientos en Libia:

"¿Qué debe entonces hacer la izquierda latinoamericana? En primer lugar, manifestar sin ambages su absoluto repudio a la salvaje represión que Kadafi está perpetrando contra su propio pueblo. Solidarizarse, bajo cualquier circunstancia, con quien incurre en semejante crimen dañaría irreparablemente la integridad moral y la credibilidad de la izquierda de Nuestra América. El reconocimiento de la justicia y la legitimidad de las protestas populares, tal como se hizo sin vacilación alguna en los casos de Túnez y Egipto, tiene un único posible corolario: el alineamiento de nuestros pueblos con el proceso revolucionario en curso en el mundo árabe. Por supuesto, la forma en que esto se manifieste no podrá ser igual en el caso de las fuerzas políticas y movimientos sociales y, por otra parte, los gobiernos de izquierda de América Latina, que necesariamente tienen que contemplar aspectos y compromisos de diverso tipo que no existen en aquellas. (...) Segundo, será preciso denunciar y repudiar los planes del imperialismo norteamericano y sus sirvientes europeos. Y además organizar la solidaridad con los nuevos gobiernos que surjan de la insurgencia árabe. (...) América Latina tiene que apoyar con todas sus fuerzas la resistencia a la eventual invasión imperialista, conciente de que lo que hoy se está jugando en el Norte de África y en Oriente Medio no es un problema local sino una batalla decisiva en la larga guerra contra la dominación imperialista a escala mundial" (Borón, 2011).

Por otro lado, desde medios opositores al régimen cubano y venezolano se hicieron referencias a las consecuencias que podrían tener los acontecimientos del mundo árabe en la política interna de los mismos: desde los posibles beneficios para el gobierno de Chávez con el aumento del precio del petróleo en un contexto de inestabilidad en la región árabe (Oppenheimer, 2011), como comparaciones que hacen hincapié en la posibilidad de insurrección popular en ambos países (1) .

Por último, conviene rescatar algunas iniciativas que, desde los espacios académicos, procuraron brindar miradas más complejas y plurales sobre estos acontecimientos. En Argentina, la Universidad Nacional de Tres de Febrero viene organizando un ciclo de seminarios internacionales en torno al tema, convocando a especialistas nacionales e internacionales, periodistas y diplomáticos: en mayo de 2011, “Cambios en el mundo árabe. Perspectivas académicas sobre acontecimientos locales con repercusiones globales”; en setiembre, “De la primavera árabe a las rebeliones europeas” y en abril de 2012, “Primaveras árabes: estado de situación y perspectivas sudamericanas”. Entre las temáticas abordadas cabe señalar: ciudadanía árabe y derechos humanos, el rol de los medios, las nuevas tecnologías y la participación ciudadana, la caída de los mitos orientalistas y el papel de Occidente, entre otros.

Asimismo, se debe señalar el ciclo de seminarios internacionales del Colegio de México “Protestas sociales en África del Norte y en Medio Oriente”. De dicha iniciativa surgió la publicación *El Pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del Norte y en Medio Oriente*, editada por la misma institución bajo la coordinación de Luis Mesa Delmonte (2) .

En el caso de Brasil, una de las tempranas iniciativas fueron las mesas redondas organizadas en la Universidad de Río de Janeiro. En marzo de 2011, “As revoluções no Oriente Médio: causas e consequências” –Setor de Estudos Árabes– y en abril de ese año, “Revoltas árabes e reflexão histórica” –área de História Contemporânea do Instituto de História e os laboratórios do NIEJ e do Tempo Presente–.

Por otra parte, se debe señalar la organización del Foro Internacional Árabe-Latinoamericano, organizado en Cartagena en diciembre de 2011, por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Fun-glode) y las universidades colombianas Javeriana, del Rosario y de Cartagena.

Desde los gobiernos

La posición de los gobiernos sudamericanos ante los acontecimientos desarrollados en los países árabes ha sido variada y difusa, producto tanto del diferente carácter de los vínculos mantenidos con cada uno de ellos, como por las propias tradiciones diplomáticas y los grados de autonomía ante el liderazgo de Estados Unidos. Un hecho significativo es que estos acontecimientos se desarrollaron en paralelo al reconocimiento del Estado Palestino en el escenario sudamericano, proceso que se inició a finales de 2010.

1- “Inspirará Egipto a Venezuela”, en *La Voz de América*, 10 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.voanews.com/spanish/news/usa/chavez-venezuela-protestas-egipto-115770009.html>

2- MESA DELMONTE, Luis (coord.), *El Pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del Norte y en Medio Oriente*, El Colegio de México, México, 2011.

En primera instancia cabe señalar que a nivel regional no se produjo ningún tipo de declaración o posicionamiento conjunto, ya sea través de Unasur, o en el ámbito subregional por el Mercosur o la Comunidad Andina. El grupo Alba (Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América) fue el único que se manifestó de manera coordinada, como veremos más adelante. En el caso de Unasur, bajo iniciativa de Venezuela se intentó la concertación de una posición conjunta, durante una reunión de ministros de Exteriores del bloque el pasado 25 de agosto en Buenos Aires. En la misma no se logró forjar un consenso para incluir algún tipo de referencia en la declaración final del encuentro.

Cabe aclarar también que en el plano del diálogo interregional, el tercer encuentro de la Cúpula América del Sur-Países Árabes (ASPA) –que reúne a los países de Unasur y la Liga Árabe– fue suspendido debido a los acontecimientos en esta región. Esta tercera ronda, que se realizaría en Lima, Perú, entre el 12 y 16 de febrero, fue postergada a pedido de la Secretaría General de la Liga Árabe. En el mes de setiembre, el canciller peruano Rafael Roncagliolo anunció que la cita se daría finalmente entre el 26 y 28 de setiembre de 2012 en la misma capital peruana. El acuerdo habría sido adoptado en la III Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ASPA en el marco del inicio de la 66ª Asamblea General de Naciones Unidas (3).

A nuestro criterio, podemos observar cuatro modos básicos de actuación de los gobiernos de la región ante estos hechos: a) el del llamado grupo ALBA b) el de Chile, Colombia y Perú, c) el de Brasil, d) el de Argentina. En cada uno de ellos se evidencian diferentes prioridades y limitaciones de su política exterior, como así también discursos y fundamentos que sustentan dicho posicionamiento.

El grupo Alba: desde la solidaridad revolucionaria

En el primer caso, los gobiernos del grupo ALBA mostraron un criterio diferencial en las lecturas de los acontecimientos ocurridos en Egipto y Túnez por un lado, frente a Libia y Siria, por otro. Mientras los levantamientos ocurridos en los primeros fueron vistos como un signo claro de recuperación de la “voluntad popular” ante “dictadores aliados con Occidente”, las insurrecciones en los segundos fueron puestas bajo cuestionamiento y percibidas como un intento del imperialismo norteamericano para invadir, apropiarse de recursos y procurar un reordenamiento de la región (Malamud, 2011).

“La suerte de Mubarak está echada, y ya ni el apoyo de Estados Unidos podrá salvar su gobierno. En Egipto vive un pueblo inteligente, de gloriosa historia, que dejó su huella en la civilización humana”, decía Fidel Castro en pleno levantamiento egipcio (Castro, 2011a). En el mismo sentido, se expresaba Hugo Chávez vía Twitter: “Quiero decirlo por la Red: a pesar de los intereses imperiales, se impondrá la soberanía del Pueblo Egipcio! Viva Nasser!”(4). En cambio, ante la insurrección libia, el líder cubano alertaba en un artículo difundido en diversos medios gubernamentales: “Habrá que esperar el tiempo necesario para conocer con rigor cuánto hay de verdad o mentira, o mezcla de hechos de todo tipo que, en medio del caos, se produjeron en Libia” (Castro, 2011b).

3- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, “Canciller Roncagliolo preside reunión del III Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de países del ASPA”, Nota de prensa 100-11, Lima 23 de setiembre de 2011. Disponible en: <http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/0/309881251270D09405257914007DB87B?OpenDocument>

4- Disponible en: <https://twitter.com/#!/chavezcandanga/status/32631227043287040>

El presidente venezolano se mostró como el más enérgico defensor del régimen libio, abogando por una solución negociada al conflicto. En ese sentido propuso a fines de febrero la formación de una comisión internacional de países amigos, a fin de oficiar de intermediación entre Gadafi y la oposición libia. Esta iniciativa fue apoyada por el resto de los países del grupo ALBA - Bolivia, Ecuador, Cuba, Nicaragua, Venezuela y San Vicente- al tiempo que rechazaron “cualquier intervención de la OTAN o potencial extranjera en la región”(5) . Paralelamente, dicha propuesta fue considerada de manera informal en el seno de la Liga Árabe. Mas tarde, tras la resolución 1973 de Naciones Unidas, Chávez calificó la intervención de la OTAN en territorio libio como una “locura imperial”.

Con respecto a la situación en Siria, el grupo ALBA mantuvo también el apoyo al régimen de Bashar Al Assad, acompañando sus tesis en torno a la campaña de desinformación sobre la situación en el país, la acción de desestabilización por fuerzas externas y la reducida expresión de las revueltas (6). Entre el 8 y 9 de octubre, una delegación de esa alianza denominada “Consejo Político del ALBA”, visitó el país y se reunió con su Presidente. Esta iniciativa procuró ser un puente de información hacia las otras organizaciones regionales: UNASUR, CARICOM, SICA y el Foro Unificado Calc-Grupo de Río. Asimismo, propusieron un debate en la Oficina de Coordinación del Movimiento de No Alineados, promoviendo el respaldo de los países de ese grupo miembros del Consejo de Seguridad al proyecto de resolución impulsado por China y Rusia con respecto a Siria (7) . Por último, cabe señalar que los países del Alba se opusieron al reconocimiento del Consejo Nacional de Transición Libio durante su tratamiento en la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de setiembre pasado, la cual mayoritariamente respaldó la decisión del comité de credenciales de aprobar a aquel como representante de Libia en el seno de la organización.

En síntesis, el Grupo ALBA sostuvo una interpretación de los acontecimientos en Libia y Siria acorde con las posturas oficiales de esos regímenes. La defensa de los mismos se sustentó en la primacía de la soberanía estatal y en el derecho a la no intervención. También se hizo explícita la solidaridad con los mismos basada en los profundos y antiguos lazos de amistad en el marco de las luchas de liberación de los países del Tercer Mundo.

Cabe señalar que la embajada libia en Venezuela fue una de las únicas de la región que se mantuvo fiel al régimen de Gadafi.

Colombia, Panamá, Perú y Chile: desde el alineamiento

Un caso opuesto lo representan Colombia, Panamá, Perú y Chile, quienes sostuvieron posiciones mucho más cercanas a las llevadas adelante por las grandes potencias occidentales. En dichos países se condenó enfáticamente la represión del régimen libio sobre los opositores.

5- ALBA, “Países del ALBA apoyan iniciativa venezolana para buscar la paz en Libia”, Notas ALBA-TCP, Caracas, Venezuela, 4 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/pa%C3%ADses-del-alba-apoyan-iniciativa-venezolana-para-buscar-la-paz-en-libia-04-de-marzo-de-20>

6- ALBA, “En el caso de Siria, países ALBA actúan como hermanos”, Caracas, Venezuela, 16 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/en-al-caso-de-siria-pa%C3%ADses-alba-act%C3%BAan-como-hermanos-16-de-octubre-de-2011>

7- ALBA, “Representantes del Consejo Político del ALBA se reúnen con Presidente Bashar Al Assad”, Damasco, 09 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/representantes-del-consejo-pol%C3%ADtico-del-alba-se-re%C3%BAnen-con-presidente-bashar-al-assad-09-d>

Perú fue el único país que suspendió las relaciones diplomáticas con Libia. El entonces presidente de la República, Alan García, declaró desde su cuenta en Twitter: "El Perú suspende toda relación diplomática con Libia, en tanto no cese violencia contra el pueblo"(8) . Ollanta Humala, entonces candidato a presidente, cuestionó esa decisión, aunque se empeñó en rechazar la represión de las protestas en Libia (9) .

Colombia, mientras tanto, como representante regional no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, votó a favor de la resolución 1973 que habilitaba la intervención en Libia. La medida fue respaldada por el congreso colombiano, quien apoyó la intervención militar en Libia y sostuvo que la postura del país andino era coherente con su política externa. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Guillermo García Realpe, destacó: "Es una posición que la va a reconocer el mundo civilizado, el mundo democrático que respeta el Derecho Internacional Humanitario"(10) . Luego, a fin de agosto, el presidente Santos dio instrucciones a su Cancillería para reconocer oficialmente al Consejo Nacional de Transición Libio, medida que sólo fue tomada por Panamá en el mes de junio. El 25 agosto recibió en el Palacio Presidencial al delegado oficial de ese Consejo, Basit Igtet y a los representantes de la "Fundación Libia Independiente", Mustafá Abdul Jalil y Adam Hock. Luego, en el mes de setiembre, el Presidente Santos anunció que su país estaba listo para colaborar en la transición política en Libia y en ese sentido participó con su embajador ante la ONU, Néstor Osorio, en la cumbre de París sobre la reconstrucción del país norteafricano (11) . Por último, cabe señalar que Colombia solicitó a Libia datos sobre la ejecución de mercenarios de origen colombiano a manos de los rebeldes. A través de su embajador en Egipto y concurrente en Libia, Mario Iguarán, el gobierno colombiano pidió información sobre el destino de diez mercenarios bajo el control de los rebeldes en la ciudad de Misrata (12) .

Cabe destacar que a lo largo de todo este proceso, tanto Colombia como Panamá estaban negociando con el Presidente Obama la firma de los tratados de libre comercio. En esa línea conviene rescatar las apreciaciones en torno a los vínculos de Latinoamérica y Medio Oriente de Farid Kahhat, donde:

"Los países de Centroamérica y el Caribe apuestan por una relación cada vez más cercana con Estados Unidos. Esta característica se refleja incluso en su política exterior hacia otras regiones del mundo (...) Además, reconocer su falta de autonomía en la escena internacional como una condición estructural los llevaría a darles mayor prioridad a los intereses materiales de corto y mediano plazos como fundamento de la política exterior" (Kahhat, 2011: 46).

En el caso de Chile, tras la aprobación de la resolución 1973 en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el gobierno de Sebastián Piñera se empeñó en destacar que "comparte y apoya" la misma, mediante un comunicado difundido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el mismo se destacó: "Chile expresa su esperanza de que las medidas establecidas en la resolución permitan el pronto restablecimiento de la paz, ponga término a la violencia, resguarde la integridad de la población civil

8- "Perú suspende relaciones con Libia", La República, Perú, 22 de febrero de 2011, <http://www.larepublica.pe/22-02-2011/peru-suspende-relaciones-con-libia>

9- Dicha postura fue interpretada, en un clima de campaña electoral, como un intento de distanciarse de Hugo Chávez.

10- "Apoya congreso colombiano intervención militar en Libia", en Globopedia, 20 de marzo de 2011. Disponible en: <http://ar.globedia.com/apoya-congreso-colombiano-intervencion-militar-libia>

11- "Colombia está dispuesta a ayudar en transición de Libia: Santos", en El Informador, México, 1 de setiembre de 2011. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/internacional/2011/319104/6/colombia-esta-dispuesta-a-ayudar-en-transicion-de-libia-santos.htm>

12- "Colombia pidió a Libia datos de ejecución de mercenarios a manos rebeldes", en El Espectador, 13 de setiembre de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-298964-colombia-pidio-libia-datos-de-ejecucion-de-mercenarios-manos-reb>

y se establezca el pleno respeto de los derechos humanos”(13) . Más adelante, la Misión Permanente de Chile en Naciones Unidas apoyó la decisión de la Asamblea General de aprobar las credenciales del opositor Consejo Nacional de Transición como representante del Estado libio para el 66º Período de sesiones de dicha Asamblea.

Brasil, moderación con alto perfil

La postura de Brasil frente a los levantamientos del mundo árabe revela la compleja articulación de intereses en su política exterior. A partir de la gestión de Luiz Inacio “Lula” Da Silva, la diplomacia brasileña reveló una inusitada capacidad de despliegue, con el impulso a la Comunidad Sudamericana en Cuzco (luego UNASUR), el G-20(14) de países emergentes contra los subsidios agrícolas de los países ricos, el G-3 de las grandes democracias del mundo en desarrollo (15) (India, Brasil y Sudáfrica - IBSA) y las acciones de acercamiento a China y Rusia en el llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China). La política exterior del nuevo gobierno postuló entonces la generación de una nueva geografía económica y comercial internacional, donde la intensificación de los vínculos entre los países del Sur y un papel más relevante de Brasil en la escena global aparecen como los fundamentos centrales.

En ese marco, las vinculaciones con Oriente Medio comenzaron a adquirir un elevado perfil, demostrado en diversas iniciativas, algunas de las cuales estuvieron orientadas a temas tan sensibles como la paz y seguridad en esa región. Así surgieron los intentos de mediación en torno al conflicto palestino-israelí; la propuesta de intercambio nuclear entre Irán, Brasil y Turquía, como solución negociada a la crisis nuclear iraní con las potencias occidentales; las diversas giras del mandatario por los países de la región, destinadas a explorar oportunidades de comercio e inversión y a desarrollar una nueva plataforma política; y la puesta en marcha del acercamiento interregional árabe-sudamericano a través del lanzamiento de la Cúpula América del Sur-Países Árabes (ASPA) a partir del 2005. Finalmente, en los últimos días de la gestión de Lula, el 3 de diciembre de 2010, se concretó el reconocimiento brasileño al Estado Palestino bajo las fronteras de 1967, iniciativa que fue acompañada por gran parte de los países sudamericanos.

El ascenso de Dilma Rousseff no quebró esta notable dinámica, continuando con la intervención activa en torno a las problemáticas de la región. En ese sentido cabe señalar la participación en la iniciativa del Consejo de Seguridad para declarar la ilegalidad de los asentamientos israelíes el 19 de febrero de 2011, y que fue vetada por Estados Unidos, y la asunción del comando de la Misión de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL) a partir del 16 de febrero de 2011.

En los primeros momentos de los levantamientos en el mundo árabe, Brasil se expidió de una manera moderada, pero coherente en torno a ciertos principios: respuesta a las demandas de la población árabe, sin injerencias extranjeras. En uno de los primeros comunicados, Itamaraty sostuvo: “El gobierno brasileño acompaña con atención la evolución de los acontecimientos en Egipto, Túnez y Yemen. El gobierno brasileño expresa su expectativa de que las naciones amigas encuentren el camino de una evolución política capaz de atender a las aspiraciones de su población en un ambiente pacífico, sin interferencias externas”(16) .

13- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Declaración del Gobierno de Chile—Situación en Libia”, sábado 19 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20110319/pags/20110319225854.php

14- Brasil, la India y Sudáfrica, junto con China, formaron el núcleo del “Grupo de los 20 +” para enfrentar la política agrícola de los países desarrollados en la reunión de la OMC en Cancún, México, en septiembre de 2003.

15- En el marco del diálogo Sur-Sur, en junio de 2003 se formó India-Brasil-South Africa Dialogue Forum (IBSA).

16- Ministério das Relações Exteriores, Nota Nº 31, 28 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-no-egito-na-tunisia-e-no-iyemen>

Días después, insistía: “Solidaridad con la población egipcia en busca de realizar sus aspiraciones”(17) . Por otra parte, frente a los acontecimientos en Libia, se mantuvo una misma línea: “Al expresar su expectativa de que las aspiraciones del pueblo libio sean atendidas por medio del diálogo político, el gobierno brasileiro exhorta a las autoridades de aquel país a respetar y garantizar los derechos de libre expresión de los manifestantes”(18) . Al mismo tiempo, Brasil puso en marcha un programa de retirada de unos 600 trabajadores brasileños de este país, que participaban en obras de las constructoras Queiroz Galvao, Andrade Gutierrez y Oderbrech, junto a otros 3.200 de diversas nacionalidades. Dichas empresas llevaban adelante la construcción de nuevas terminales del aeropuerto de Trípoli y del tercer anillo de Circunvalación de esa ciudad, con un monto de negocios que ascienden a los 5 mil millones de dólares.

Como hecho significativo cabe señalar que Brasil se abstuvo durante la votación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU que autoriza el uso de la fuerza para frenar el ataque a población civil en Libia. La abstención de Brasil fue compartido con la posición de otros miembros del BRIC (Rusia, India y China) y de Alemania. No obstante, el Ministerio de Exteriores aclaró que esta posición de ninguna manera debía ser interpretada como un respaldo a las autoridades libias o como una negligencia ante la necesidad de proteger a la población civil (Malamud, 2011b).

Días después se produjo la visita del Presidente Obama a Brasil, desde donde anunció el inicio de los ataques de la OTAN sobre territorio libio. Después de la partida del líder estadounidense, Rousseff pidió el cese de la operación, considerando que se estaba incumpliendo con la resolución de la ONU, al poner en peligro la vida de civiles.

En sintonía con sus posiciones y frente a la escalada de violencia en Siria, el 25 de abril, Itamaraty renovó sus posturas: “El gobierno brasileño reitera su repudio al uso de la fuerza contra los manifestantes desarmados y expresa su expectativa de que la crisis sea superada por la vía del diálogo. El gobierno brasileño subraya que las aspiraciones legítimas de las poblaciones del mundo árabe tienen que ser solucionadas con procesos políticos incluyentes y no por la vía militar”(19) .

Asimismo, remarcó su confianza en la mediación de grupos regionales, como la Unión Africana y la Liga Árabe. No obstante, Brasil, desde su banca en el Consejo de Seguridad y junto a China y Rusia, se resistió en diversas oportunidades a emitir una declaración de condena expresa a Siria. A principios de agosto, Brasil y Reino Unido intentaron acercar posiciones en el seno del Consejo. La iniciativa brasileña hizo hincapié en la condena de la violencia, la necesidad de que se investigaran los crímenes y de que exista un acceso al país para los equipos humanitarios de la ONU.

El 10 de agosto, Brasil inició una gestión diplomática en el marco del Grupo IBSA con el objeto de abrir un canal de diálogo y negociación con Siria. Una delegación de alto nivel visitó Damasco y se reunió con su presidente Bashar Al-Assad para discutir la situación en el país y su evolución. Frente el compromiso de reformas para caminar hacia una democracia multipartidista señalado por el mandatario, los ministros manifestaron su preocupación por el impacto humanitario de los acontecimientos

17- Ministério das Relações Exteriores, Nota N° 54, 11 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-politica-no-egito>

18- Ministério das Relações Exteriores, Nota N° 66, 18 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-libia>

19- Ministério das Relações Exteriores, “Situação na Síria”, Nota N° 161, 25 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-siria>

y pidieron el fin de toda violencia (20) . Más adelante, en el mes de octubre, Brasil renovó su actuación a través del Foro IBSA. En la declaración de la V Cúpula de ese Grupo (Declaración de Tshwane), el 18 de octubre de 2011, se hizo un llamado a la estabilidad en Libia: “Los líderes piden a los interesados llegar a un acuerdo sobre un gobierno de transición incluyente, tan pronto como sea posible con el fin de promover la unidad nacional, la reconciliación, la democracia y la reconstrucción”. Frente a la evolución en Siria: “Expresaron su convicción de que la única solución a la crisis actual es a través de la inclusión de todo los sirios, de forma transparente, en un proceso de pacificación política destinado a abordar con eficacia a las legítimas aspiraciones y preocupaciones de la población y proteger a los civiles desarmados”(21) .

Brasil también debió ocuparse del diálogo con los nuevos gobiernos de transición, sobre todo con el fin de garantizar sus inversiones y proyectos económicos en la región. En mayo de 2011, el Ministro Antonio de Aguiar Patriota visitó El Cairo y se reunió con los nuevos ministros del área de Exteriores (Negocios Extranjeros y Cooperación Internacional) de Egipto, así como también con el Secretario General de la Liga Árabe, Amr Moussa. “La visita constituye una oportunidad para retomar el diálogo político con las nuevas autoridades egipcias y tratar temas relativas al comercio y la cooperación bilateral”(22) , se señaló oficialmente. Cabe recordar que Egipto es un creciente socio comercial de Brasil y el Mercosur, con el cual firmó un acuerdo de libre comercio en el 2010. Asimismo, el canciller mantuvo a fines de setiembre en Nueva York contactos con el líder del Consejo Nacional de Transición Libio. En el encuentro acordaron el envío de una misión de Brasil a Trípoli y la pronto regularización de la embajada libia en Brasilia, en la cual su embajador adhirió a los rebeldes. Brasil se empeñó en señalar al nuevo líder libio que fue uno de los países que apoyó el reconocimiento de los rebeldes en el Comité de Acreditación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Argentina, moderación con bajo perfil

En el caso de Argentina, la postura frente a los acontecimientos adquirió principalmente un enfoque humanitario y de derechos humanos, bajo un perfil general más discreto.

Ante a la situación en Egipto, el 11 de febrero la Cancillería argentina se pronunció con el deseo “de que el pueblo avance en una transición democrática (...) que esa transición haga posible el cumplimiento de la voluntad de la sociedad egipcia, manifestada en las calles en las últimas semanas”(23) .

Respecto a la crisis en Libia, el 23 de febrero, el mismo Ministerio expresó su “profunda preocupación por las graves violaciones de Derechos Humanos”. Paralelamente copatrocinó la convocatoria de una sesión especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra para tratar el asunto. Más adelante, y a pedido de la ACNUR, Argentina dispuso el envío de un contingente de cascos blancos a la zona de conflicto, en la frontera con Túnez. El equipo estuvo compuesto por expertos en logística, en manejo de campamentos de desplazados, en situaciones de emergencias en aeropuertos y otros

20- Ministério das Relações Exteriores, “Declaração à Imprensa do IBAS sobre consultas mantidas na Síria”, Nota N° 298, 10 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-a-imprensa-do-ibas-sobre-consultas-mantidas-na-siria-damasco-10-de-agosto-de-2011>

21- Ministério das Relações Exteriores, “V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) - Declaração de Tshwane”, Nota N° 399, 18 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas-2013-18-de-outubro-de-2011-declaracao-de-tshwane>

22- Ministério das Relações Exteriores, “Visita do Ministro Antonio de Aguiar Patriota ao Egito – Cairo, 7 e 8 de maio de 2011”, Nota nº 179. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-ao-egito-2013-cairo-7-e-8-de-maio-de-2011>

23- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, “Sobre la situación en Egipto”, 11 de Febrero de 2011 - Información para la Prensa N° 051/11.

especialistas, para ayudar en la labor desplegada por Naciones Unidas. La misión se extendió a lo largo de seis semanas, entre el 18 de marzo y 28 de abril.

Por otro lado, el canciller Timmerman se mostró contrario a la resolución 1973, señalando que al momento de la misma no se habían agotado todos los medios diplomáticos disponibles. A través de Twitter cuestionó las acciones militares contra el régimen de Gadafi, sosteniendo: "Difiero en muchas cosas con los gobernantes libios, pero no los atacaría".

Frente a la situación en Siria, Argentina votó favorablemente la Resolución presentada en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre los Derechos Humanos en ese país, que dispone el envío de una Comisión Internacional de Investigación y la visita de la Alta Comisionada de Derechos Humanos, a fin de enviar un informe al Consejo. En dicha resolución y en base a la propuesta argentina, se incluyó un párrafo de un artículo de la Carta de Naciones Unidas que establece la obligación de los Estados de no utilizar la fuerza ni la amenaza del uso de la fuerza, a los efectos de evitar que cuestiones abordadas en el marco específico de ese Consejo pudieran servir de fundamento a una intervención de otro tipo, como la militar.

En Argentina la cuestión libia tomó también un cariz acusatorio en el marco de la política interna. El principal diario opositor se empeñó en recordar el viaje de la Presidente al país norteafricano en noviembre de 2008 para inaugurar un seminario de negocios, donde la misma delineó un paralelo con Gadafi. Un comprometedor párrafo del discurso de la mandataria fue nuevamente citado por el Diario Clarín: "Al igual que el líder de la Nación libia, hemos sido militantes políticos desde muy jóvenes, hemos abrazado ideas y convicciones muy fuertes y con un sesgo fuertemente cuestionador al status quo" (24).

Reflexiones finales

Las líneas de análisis abiertas en los países sudamericanos en torno a los sucesos del mundo árabe nos muestran que la visión sobre los mismos esta atravesada por arraigadas imágenes y representaciones. Podemos sostener, de acuerdo a Farid Kahhat que "nuestra comprensión del Medio Oriente suele estar lastrada por estereotipos. No es sólo que sepamos poco de la región, sino que además la conocemos desde una perspectiva eurocéntrica" (Kahhat, 2011: 45).

En general, estos acontecimientos son abordados más como un espejo para revelar nuestra realidad, que como objeto de interés en sí mismo. Según Said, en el abordaje de realidades nuevas o desconocidas, todas las culturas utilizan ciertos recursos de su propio bagaje. Así, transforman ese nuevo mundo en algo accesible y catalogado, de acuerdo a sus propios parámetros. "Para el occidental, sin embargo, lo oriental siempre se parecía a algún aspecto de Occidente (...) La labor del orientalista consiste siempre en convertir Oriente en algo diferente de lo que es, en otra cosa: lo hace en su beneficio, en el de su cultura y, en algunos casos, por lo que cree es el bien del oriental", decía Said (1990:95).

24- AMATO, Alberto "De López Rega a Cristina, los lazos cambiantes entre Argentina y Libia", Clarín, 20 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.clarin.com/mundo/Lopez-Rega-Cristina-Argentina-Libia_0_575942583.html. Para una acercamiento más detallado del inicio de las relaciones entre Argentina y Libia, Cfr. Escudé y Cisneros (2000).

En algunas lecturas, sobre todo en los relatos de algunos medios de comunicación, se pusieron en evidencia antiguas convenciones en torno a la “pasividad árabe” y al “Oriente estático y atrasado”. Estas visiones teleológicas situaron a los levantamientos como una oportunidad para que estas sociedades se asomaran a la “corriente de la historia”. En todas estas apreciaciones, se hace patente la incapacidad de percibir al sujeto árabe en la complejidad de sus interacciones y como constructor autónomo de su propio devenir.

Respecto a los diferentes posicionamientos políticos de los países sudamericanos, éstos nos revelan la multiplicidad de perspectivas en torno al orden mundial, como así también sus particulares alineamientos y prioridades. Las posturas adoptadas frente a la evolución de la situación en el mundo árabe se muestran, en general, coherentes con las líneas de conducta de sus diversas políticas exteriores.

En los países del Alba, el doble rasero en torno al apoyo y condena de los líderes autocráticos árabes, en paralelo a una retórica revolucionaria, no parece brindar el suficiente peso y coherencia al discurso de defensa de la soberanía estatal y del derecho a no injerencia.

En países como Colombia, Perú (durante la gestión de Alan García), Panamá o Chile, el alineamiento incondicional con la postura de los países de la OTAN nos indica quizás más la propia limitación para ensayar una posición autónoma, que el apego a principios como el de la protección de la población civil.

Para Brasil esta fue una oportunidad especial para probar el alcance de sus ambiciones de posicionarse como un actor relevante en la escena internacional. La utilización del Foro IBSA para coordinar una acción diplomática en temas políticos referidos a terceros países (fuera de sus propios espacios regionales), representa un escalón más en esta carrera ascendente. A pesar de los limitados resultados, puso en juego su mayor habilidad: la capacidad para forjar alianzas y consensos entre diferentes actores.

En Argentina, la visión humanitaria nos muestra también sus propias restricciones: ni alineamiento ni una posición de alto perfil. En ese marco operan diversos factores: la limitación de recursos diplomáticos, la historia de los vínculos con Libia y las complejas e interdependientes relaciones con las comunidades árabe-islámicas y judías, con el trasfondo de las irresueltas causas de los atentados a la Embajada de Israel y a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Referencias Bibliográficas

- BORÓN, A., 2010, “¿Qué hacer en Libia? Una mirada desde América Latina”, Cuba Debate, 10 de marzo. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/03/10/que-hacer-en-libia-mirada-america-latina/>
- BORÓN, A., 2011, “¿Un Octubre del mundo árabe?”, en ALAI, América Latina en Movimiento, 12 de febrero. Disponible en: www.alainet.org/active/44307&lang=es
- CASTRO, F., 2011a, “La suerte de Mubarak está echada”, en Cuba Debate, 1 de febrero. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2011/02/01/la-suerte-de-mubarak-esta-echada/>

- CASTRO, F., 2011b, "El Plan de la OTAN es ocupar Libia", en Cuba Debate, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2011/02/22/el-plan-de-la-otan-es-ocupar-libia/>
- CENTENO, M. A., 2011, "La Primavera Árabe y el invierno latino", Literal-Latin American Voices, N° 26, Civil Desobedience, otoño. Disponible en: <http://www.literalmagazine.com/es/archive-L26centeno.php?section=hive&lang=arces>
- DELICH, F., 2011, "La primavera árabe", Diario Perfil, Columna 'La ola democratizadora', 2 de marzo. Disponible en: http://www.perfil.com/contenidos/2011/03/02/noticia_0010.html
- ESCUDE, C. y CISNEROS, A., 2000, "Las relaciones con los países árabes. El ingreso de la Argentina al Movimiento de Países No Alineados (septiembre de 1973)", en Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/14/14-032.htm>
- KAHAT, F., 2011, "Latinoamérica y el nuevo Medio Oriente", en Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 11, Número 3, México.
- MALAMUD, Carlos, 2011a, "La reacciones latinoamericanas frente a los acontecimientos de Libia", Notas de Actualidad, Madrid, Real Instituto Elcano, 24 de febrero. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/prensa/actualidadelcano/malamud_reacciones_latinoamericanas_acontecimientos_libia
- MALAMUD, Carlos, 2011b "América Latina frente al conflicto libio: respuestas a la Resolución 1973", Madrid, Real Instituto Elcano, 30 de marzo. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/analisis/rie/ari62-2011
- MESA DELMONTE, L. (coord.), 2011, El Pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del Norte y en Medio Oriente, El Colegio de México, México.
- NAIR, S., 2011, "Izquierda latinoamericana y revolución árabe", en Diario El País, 13 de octubre, Madrid. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Izquierda/latinoamericana/revolucion/arabe/elpepiopi/20111013elpepiopi_11/Tes
- SAID, E., 1990, Orientalismo, Madrid, Libertarias.

Fuentes consultadas

- Agencia Sana, www.sana.sy/index_spa.html
- ALBA-TCP, www.alba-tcp.org
- Alta Política, Primer Observatorio de las Relaciones Internacionales, www.altapolitica.com

- Cuba Debate, www.cubadebate.cu/
- Diario Clarín, Buenos Aires, www.clarin.com.ar
- Diario El Espectador, Colombia, www.elespectador.com
- Diario El Informador, México, www.informador.com.mx
- Diario La República, www.larepublica.pe
- El Corresponsal de Medio Oriente, www.elcorresponsal.com
- El Nuevo Herald, Miami, www.elnuevoherald.com
- La Voz de América, www.voanews.com
- Ministério das Relações Exteriores (Brasil), www.mre.gov.br
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, www.minrel.gob.cl
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, <http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina), www.mrecic.gov.ar
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (Venezuela), www.mre.gov.ve
- Periódico Granma, Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, www.granma.cubaweb.cu

Argentina y Brasil:

Proyecciones Internacionales,
Cooperación Sur-Sur e Integración

Comp. **Carla Morasso y Gisela Pereyra Doval**

ISBN 978-950-673-982-9

